ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

# Rapport inzake Vergunningen

## Deel 2: Verblijfsvergunningen

Aruba, 20 maart 2007

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

De Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) heeft ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur naast onderzoek naar 'Paspoorten', 'Medische behandelingen buitenland' en 'Vergunningen openbaar personenvervoer' eveneens onderzoek verricht naar de Verblijfsvergunning, al dan niet gekoppeld aan de toestemming tot het verrichten van arbeid. Over de eerstgenoemde drie onderzoeken is op 5 april 2005 het eerste deelrapport Vergunningen uitgebracht. Het onderzoek is gericht op het inventariseren en evalueren van de waarborgen voor het rechtmatig en integer handelen bij de verlening van vergunningen alsmede bij het toezicht op de naleving van de aan vergunningen verbonden voorwaarden.

De bevindingen bij de onderzochte aspecten van de vergunningverlening in alle onderzochte stelsels kunnen als volgt verkort worden weergegeven:

| Aspect | Vergunning tot verblijf met/zonder toestemming voor arbeid | Paspoorten | Medische behandeling buitenland | Openbaar personenvervoer |
|---|---|---|---|---|
| **Wet- en regelgeving** (hoofdstuk 3) | | | | |
| - sluitend en consistent | o | + | - | - |
| - behandeltermijnen | + | + | + | + |
| - rechtsbescherming | + | + | + | - |
| - beschikbaar en bekend bij belanghebbenden | + | + | - | - |
| - hardheidsclausules | - | o | - | o |
| **Interne voorschriften en richtlijnen** (hoofdstuk 4) | | | | |
| - helderheid interne voorschriften | - | + | - | - |
| - beschikbaar en bekend bij behandelend ambtenaren | o | + | - | o |
| - instructies voor ordelijk en controleerbaar kas- en voorraadbeheer | - | o | nvt | o |
| - beschrijving interne controle | - | - | - | - |
| - voorschriften voor schendingen integriteitregels en klachtenbehandeling | o | - | - | - |
| **Personeelsbeleid** (hoofdstuk 5) | | | | |
| - toegespitst wervings- en selectiebeleid | o | - | - | + |
| - afleggen ambtseed en belofte | - | + | - | - |
| - aanwezigheid gedragscode | - | - | - | - |
| - aandacht voor bewustwording integriteit | o | o | - | o |
| **Organisatie en informatisering** (hoofdstuk 6) | | | | |
| - kwaliteit taak- en functiebeschrijving | + | o | o | o |
| - inrichting functiescheidingen | o | o | - | o |
| - inrichting interne controle | - | o | - | o |
| - toepassing informatiseringmiddelen | - | + | nvt | o |
| - inrichting werkoverleg | o | o | o | o |
| **Proces vergunningverlening** (hoofdstuk 7) | | | | |
| - standaard aanvraagformulieren | + | + | o | + |
| - vastlegging handelingen | o | - | - | - |
| - controle basisgegevens | + | + | o | o |
| - uitvoering voorschriften | o | + | o | o |
| - interne controle | - | o | o | o |
| **Vergunning** (hoofdstuk 8) | | | | |
| - document conform wetgeving | | + | o | o |
| **Handhaving en toezicht op naleving** (hoofdstuk 9) | | | | |
| - wet- en regelgeving | o | - | - | + |
| - verwijdering c.q. uitzetting | o | - | - | o |
| - interne voorschriften | - | - | - | o |
| - personeelsbeleid | o | + | - | - |
| - informatisering | - | - | - | - |
| - proces en product | - | - | - | - |

Legenda:
+ = voldoende / volledig / helder
o = beperkt / onduidelijk
- = onvoldoende

Voor de verblijfsvergunningen doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- de consistentie van **wet- en regelgeving** te vergroten en te streven naar standaardisering van de behandeltermijnen maar vooral wettelijk invulling te geven aan toetsingkaders voor de beoordeling van de vergunningaanvragen;
- de interne **voorschriften en richtlijnen** voor de uitvoering van de wet verder te verbeteren, een gedragscode en regelingen voor de afhandeling van klachten te ontwikkelen alsmede veel aandacht te

besteden aan integriteitschendingen ter voorkoming van beschadiging van de reputatie van en het beschamen van het vertrouwen in de overheid;

- de ontwikkeling van het nieuwe kader voor **personeelsbeheer** met spoed af te ronden daarbij ook aandacht schenkend aan opleiding van personeel, en de naleving van desbetreffende procedures te bewaken;
- de **organisatie en informatisering** te versterken door bij de vaststelling van taken en functies bijzondere aandacht te besteden aan functiescheidingen en de organisatie van de interne controle alsmede het overleg en de informatie-uitwisseling tussen diensten te stimuleren ten behoeve van coördinatie van de werkzaamheden, met behulp van centraal vastgestelde uitvoeringsrichtlijnen;
- het **proces** van vergunningverlening te verbeteren door consequente toetsing van de bij de aanvraag ingediende gegevens;
- voor overeenstemming van de **producten** van de vergunningverlening (de documenten) met de wetgeving zorg te dragen en maatregelen te nemen ter voorkoming van vervalsing van documenten;
- een beleid voor **handhaving en toezicht** te formuleren waarin onder meer het strikt toepassen van sancties een plaats krijgt.

Deze aanbevelingen stemmen in hoge mate overeen met de aanbevelingen gedaan in het eerste deelrapport vergunningen.

In zijn algemeenheid beveelt de Rekenkamer ten aanzien van vergunningstelsels aan:

- een geïntegreerd, coherent en consistent vergunningenbeleid in het algemeen te ontwikkelen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan een sterk integriteits- en personeelsbeleid, ondersteund door een hecht doortimmerd en consistent automatiseringsbeleid;
- dit beleid bij voorkeur te verankeren in een wettelijk kader en zorg te dragen voor de nodige aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving;
- een onafhankelijke vertrouwensfunctie in te stellen;
- integriteitonderzoeken uit te voeren en serieus om te gaan met de aanbevelingen naar aanleiding van deze onderzoeken en sancties strikt toe te passen;
- een ordelijk en controleerbaar (financieel) beheer te scheppen ter bevordering van een rechtmatige en integere verlening van vergunningen en van het toezicht daarop.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Dit is het tweede deelrapport dat de Rekenkamer uitbrengt over het overheidsbrede onderzoek naar vergunningstelsels. Het eerste deelrapport omvatte de bevindingen inzake de 'Verstrekking van paspoorten', de 'Toestemming medische behandeling buitenland' en de 'Vergunningen openbaar personenvervoer'. Dit deelrapport betreft het stelsel voor 'Verblijfsvergunningen', al dan niet gekoppeld aan een toestemming tot het verrichten van arbeid (werkvergunningen).
Door middel van dit deelrapport tracht de Rekenkamer opnieuw een bijdrage te leveren aan de waarborging van kwaliteit van het bestuur. Het onderzoek naar 'Verblijfsvergunningen' is evenals de andere onderzochte vergunningstelsels gericht op het inventariseren en evalueren van de waarborgen voor het rechtmatig en integer handelen bij de verlening van vergunningen alsmede het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden.

Voor een beschrijving van de in dit rapport gehanteerde begrippen vergunning, rechtmatigheid, onvolkomenheid, zorgvuldigheid, integriteit, ontheffing, vrijstelling en toestemming wordt verwezen naar bijlage 1. Enige karakteristieken van het onderhavige vergunningstelsel zijn aan te treffen in bijlage 2.

## 1.2 Doel- en probleemstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Het onderzoek is gericht op:

- het verschaffen van inzicht in de mate waarin de rechtmatigheid en de integriteit van de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op vergunningen worden bevorderd door de inrichting en toepassing van ondersteunende (rand)voorwaarden;
- het doen van aanbevelingen ter versterking van de rechtmatigheid en de integriteit van de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op vergunningen.

Het onderzoek is met deze doelstelling in hoge mate inventariserend van karakter. Het is dan ook uitdrukkelijk niet de bedoeling van de Rekenkamer om in dit onderzoek op basis van strikte normen een oordeel te geven over de kwaliteit van het overheidshandelen.

In aansluiting hierop is als probleemstelling geformuleerd:

- Welke maatregelen heeft de overheid op de onderzochte deelgebieden getroffen om het rechtmatig en integer handelen te bevorderen en leiden deze tot het gewenste resultaat?
- Welke verbeteringen zijn mogelijk?

De in het onderzoek gehanteerde normen zijn opgenomen in bijlage 3.

## 1.3 Object

Bij haar onderzoek naar vergunningstelsels heeft de Rekenkamer aandacht geschonken aan een aantal specifieke aspecten van de vergunningstelsels én aan enige meer algemene activiteiten die de ministeries van Algemene Zaken, van Justitie alsmede van Onderwijs en Administratieve Zaken overheidsbreed hebben ondernomen om tot een verbetering van het bestuur te komen. Aangezien dit onderzoek gericht is op de bevordering van deugdelijkheid van bestuur is in het kader van de algemene activiteiten ook gekeken naar de voortgang in de wetgevingsproducten, genoemd in het rapport 'Calidad', dat in oktober 1997 is uitgebracht.

## 1.4 Periode

Het onderzoek heeft zich gericht op de processen rondom verblijfsvergunningen in de periode 1999 tot en met februari 2006. In die periode heeft de Rekenkamer haar bevindingen zo actueel mogelijk gehouden. De verandering van de Directie Openbare Orde en Veiligheid (DOOV) in de Directie Immigratie en Naturalisatie Aruba (DINA) is hierin betrokken. Onder meer is nagegaan of, en zo ja welke, relevante ontwikkelingen met betrekking tot de maatregelen ter waarborging van rechtmatigheid en integriteit hebben plaatsgevonden. In de maanden oktober 2005 tot en met februari 2006 zijn de onderzoeksactiviteiten van het verblijfsvergunningstelsel daarmee afgesloten.

Ten tijde van de afronding van dit onderzoek is bekend geworden dat het Departamento pa Integracion, Maneho y Admision di Stranheronan (DIMAS) in oprichting de taken van de DINA zal gaan overnemen. Het DIMAS is per 1 juli 2006 operationeel geworden. De DINA ressorteerde onder de minister van Justitie terwijl de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken eindverantwoordelijk is voor het DIMAS.

Bij de beoordeling van overheidsbrede activiteiten, zoals op het terrein van wet- en regelgeving, personeel, organisatie en informatisering is het onderzoek gericht geweest op hetgeen tot en met december 2005 was gerealiseerd.

## 1.5 Indeling rapport

Alvorens in te gaan op de specifieke aspecten van het verblijfsvergunningstelsel wordt aandacht besteed aan genomen maatregelen in algemene zin ter bevordering van deugdelijk bestuur. Deze maatregelen hebben betrekking op het gebied van wet- en regelgeving, personeel en organisatie alsmede informatisering. Deze maatregelen komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

De bevindingen inzake verblijfsvergunningen worden per onderzocht aspect schematisch weergegeven. Aan de orde komen de aspecten:

- Wet- en regelgeving (hoofdstuk 3);

- Interne voorschriften en richtlijnen (hoofdstuk 4);
- Personeelsbeleid (hoofdstuk 5);
- Organisatie en Informatisering (hoofdstuk 6);
- Proces vergunningverlening (hoofdstuk 7);
- Vergunning (hoofdstuk 8).

In hoofdstuk 9 wordt aandacht besteed aan het toezicht op de verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan een toestemming tot het verrichten van arbeid. Daarbij komen de hiervoor genoemde aspecten weer aan de orde. Elk hoofdstuk eindigt met een samenvattende beeldbeschrijving voorzien van enige korte aanbevelingen. In hoofdstuk 10 volgen enige aanbevelingen.
Het geheel wordt afgesloten met de reactie van de minister van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve Zaken[1] en het nawoord van de Rekenkamer.

---

1 Sedert 1 juli 2006 is deze minister ook verantwoordelijk voor Vreemdelingenzaken. Zijn ministerie is sedertdien genaamd: Ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken.

# 2 Algemene maatregelen ter bevordering van deugdelijk bestuur

## 2.1 Wet- en regelgeving

De Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) heeft een belangrijke rol bij de totstandkoming van consistente, eenduidige en uitvoerbare wet- en regelgeving, te weten: landsverordeningen en landsbesluiten houdende algemene maatregelen.
Het belang van wet- en regelgeving ter ondersteuning en waarborging van de kwaliteit en integriteit van het handelen van de overheid wordt onderstreept met de aanbevelingen in het rapport 'Calidad': een groot deel van deze aanbevelingen is volgens de Rekenkamer van direct of indirect belang voor de rechtmatige en integere vergunningverlening en houdt (mede) aanpassing van bestaande of introductie van nieuwe wet- en regelgeving in.
Aan de hand van de volgende tabel wordt inzicht gegeven in de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

**Overzicht 1: Stand van zaken ontwikkeling wet- en regelgeving rapport 'Calidad'**

| Nummer | Korte inhoud aanbeveling rapport Calidad | Stand van zaken |
|---|---|---|
| 1 | Vorming en functioneren politieke partijen | Landsverordeningen politieke partijen (AB 2001 no. 96) en Invoeringsverordening Landsverordening politieke partijen (AB 2001 no. 100). |
| 2 | Financiering politieke partijen | Ontwerplandsverordening tot wijziging van de landsverordening politieke partijen (bevattende de regeling voor de financiering van politieke partijen); is in voorbereiding bij de DWJZ maar heeft geen prioriteit. |
| 3 | Subsidieregeling politieke partijen | In voorbereiding bij de DWJZ. |
| 4 | Nieuw reglement van orde ministerraad | Goedgekeurd bij landsverordening van 30 juli 1999 (AB 1999 no. 26).<br>Commentaar Rekenkamer: het vastgestelde Reglement van Orde (RvO) wijkt in tweeërlei zin af van het voorstel in rapport 'Calidad':<br>- de aard van de relaties (niet alleen familie- maar ook zakenrelaties) waarbij ministers worden uitgesloten van deelname aan besluitvorming is verbreed;<br>- de concrete uitsluiting is beperkt tot de gevallen waarin deelneming aan de besluitvorming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening. Daarbij kent het RvO geen bepalingen omtrent het ongeldig verklaren van besluiten genomen in strijd met bepalingen over deelname aan besluitvorming, zoals wel aanbevolen in rapport 'Calidad'. |
| 5 | Regeling zuiverheid van bestuur (nevenfuncties en onverenigbare belangen politieke ambtsdragers) | Ontwerplandsverordening openbaarmaking nevenfuncties en zakelijke belangen van overheidsfunctionarissen (DW/91/99): de Staten hebben deze na behandeling in de Centrale Commissie van de Staten doorgezonden naar de regering. Bevat tevens de zuivere ambtsvervulling van politieke ambtsdragers.<br>Concept-ontwerplandsverordening tot wijziging van de Staatsregeling, mede inhoudende benoemingsvereisten en ontslaggronden voor ministers; is in voorbereiding bij de DWJZ. |
| 6 | Initiatiefontwerp wijziging artikel 31 Comptabiliteitsverordening 1989 (onverbindendheid privaatrechtelijke rechtshandelingen in strijd met wettelijke voorschriften) | AB 1999 no. 37; in werking getreden per 26 augustus 1999. |
| 8 | Strafrechtelijke aansprakelijkheid ministers | AB 1999 no. 24; in werking getreden per 28 augustus 1999. |

| Nummer | Korte inhoud aanbeveling rapport Calidad | Stand van zaken |
|---|---|---|
| 12 | Mandatering bevoegdheid disciplinaire straffen aan diensthoofden | Landsbesluit overdracht disciplinaire strafbevoegdheid aan diensthoofden is bij AB 2005 no. 18 afgekondigd. |
| 16 | Aanpassing RvO ministerraad inzake benoeming, bevordering, schorsing en ontslag ambtenaren | Goedgekeurd bij landsverordening van 30 juli 1999 (AB 1999 no. 26). |
| | Wettelijke voorschriften bepalend dat benoeming van arbeidscontractanten alsmede benoeming en bevordering van ambtenaren alleen mogelijk zijn in vacatures, behorende tot vastgestelde formatie, waarvoor in de vastgestelde begroting krediet beschikbaar is. Voor arbeidscontractanten geldt bovendien dat voorafgaande machtiging bij landsbesluit moet worden verkregen alvorens een arbeidsovereenkomst aan te gaan | Nog geen wettelijke voorschriften in voorbereiding. |
| 18 | Nieuwe bezoldigingsregeling (inclusief beoordelingsystematiek) in werking laten treden | Nog niet in werking getreden. Advies Directie Personeel en Organisatie (DPO) (nr. 99-1890) naar de minister van Algemene Zaken gestuurd. Bij de Directie Financiën voor bestudering financiële consequenties. |
| 19 | Landsverordening openbaarheid van bestuur invoeren | Afkondiging bij AB 1999 no. 12; in werking getreden met ingang van 15 november 1999 (AB 1999 no. 57). |

Uit de tabel blijkt dat nog een groot aantal belangrijke regelingen in voorbereiding is, nog geen wettelijke status heeft dan wel nog niet in werking is getreden. De regering is weinig voortvarend geweest in het tot stand brengen van wet- en regelgeving in het kader van het rapport 'Calidad'.

## 2.2 Personeelsbeleid en -organisatie

Op het terrein van organisatie was het Projectbureau Reorganisatie (PBR) belast met de uitvoering van de volgende aanbevelingen uit het rapport 'Calidad':

- Doorlichting van de organisatie op kwetsbare handelingen (aanbeveling 15 deels);
- Koppeling van vastgestelde formatie aan de vastgestelde begroting (aanbeveling 16 deels).

Het PBR is ingaande 1 januari 2001 opgeheven. Per dezelfde datum is de Directie Bedrijfsvoering en Organisatiezaken (DBOZ) ingesteld met onder andere als taak een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het integriteitbeleid van de overheid. Begin 2002 is de DBOZ ondergebracht bij de DPO.

*Doorlichting organisatie op kwetsbare handelingen*

De uitwerking van dit actiepunt was, aldus het PBR/de DBOZ, langs twee trajecten in gang gezet.

Het 1e traject betrof de aanpak van verbetering van de administratieve organisatie (AO) bij de diensten en directies. Een plan daarvoor, het zogenaamde 'Masterplan', was goedgekeurd door de ministerraad en zou in samenwerking tussen het PBR en de Centrale Accountantsdienst (CAD) worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van het plan was de inzet van 4 personen vanuit de CAD en 2 vanuit het PBR gepland. De

werving leverde echter slechts één kandidaat voor het PBR op. De uitvoering van het 'Masterplan' was mede daardoor vrijwel stil[2] komen te liggen.
Het 2e traject betrof het feitelijke onderzoek naar kwetsbare handelingen in de organisaties. Voor dit traject zijn offertes opgevraagd bij een gerenommeerd accountantskantoor met een afdeling Forensic Services. De bedoeling was dat dit plan zou worden gefinancierd met middelen uit de Stichting Fondo Desaroyo Aruba (FDA). Deze stichting is een uitvloeisel van de samenwerkingsovereenkomst Nederland-Aruba onder de noemer verbetering van kwaliteit van het openbaar bestuur. De DBOZ heeft meegewerkt aan de opstelling van een plan hiervoor in overleg met Nederland en de Vertegenwoordiger van Nederland in Oranjestad (VNO) te Aruba. Inmiddels is het concept-projectdossier door de DPO opgesteld en besproken met de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI). Aan de aanpassing van dit concept-projectdossier is volgens de DPO in 2005 gewerkt. Ultimo 2005 verkeerde dit project nog altijd in de voorbereidende fase bij het FDA.

*Koppeling vastgestelde formatie aan vastgestelde begroting*

Eind 2005 is op dit punt nog geen concreet resultaat bereikt in het samenwerkingsverband tussen de meest betrokken (beleids)directies, namelijk, de DPO, tot hun opheffing het PBR/de DBOZ en de Directie Financiën. De DPO en het PBR/de DBOZ hadden ten aanzien van dit actiepunt verschil van inzicht over de wijze van uitvoering, betrokkenheid en verantwoordelijkheid.
Bij circulaire van 21 april 2006 heeft de minister-president alle diensthoofden aangeschreven om binnen 2 maanden hun formatieplanvoorstellen in te dienen. Deze formatieplanvoorstellen zullen alvorens te worden vastgesteld door de ministerraad worden getoetst op aannemelijkheid door de CAD, waar nodig ondersteund door de DPO en het Bureau Personeel en Organisatie van het ministerie van Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken (Bureau P&O).
Het PBR/de DBOZ voerde medio 2001 zelfstandig, op verzoek van de diensten/directies, ad hoc onderzoeken uit naar de benodigde formatie. Het PBR/de DBOZ gaf aan bij deze onderzoeken uit te gaan van taken van het onderzochte organisatieonderdeel en daarbij inhoudelijk onderzoek te doen naar werkbelasting.
Het PBR benadrukte het belang van vaststelling van formaties. Enerzijds zag het PBR/de DBOZ het belang hiervan, in de mogelijkheid voor diensten om - uitgaande van de vastgestelde formaties - eenduidiger trajecten voor vacaturestelling te starten en het benoemen van functionarissen in niet-beschreven (dus buiten de formatie vallende) functies daardoor te bemoeilijken. Anderzijds constateerde het PBR/de DBOZ dat vastgestelde formaties die zijn vertaald in functiebeschrijvingen met daaraan gekoppelde functie-eisen de mogelijkheid beperkten dat kandidaten die niet aan de functie-eisen voldeden, voor benoeming worden voorgedragen, dan wel worden benoemd.

---

2 Gewerkt werd aan de verbetering van de AO bij het Parket van de Officier van Justitie. Voor de aanpak van de AO bij de Directie Sociale Zaken was op het startmoment geen instemming van de minister verkregen.

## 2.3 Informatisering

In het kader van het onderzoek naar de verlening van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de centrale rol van de Directie Informatievoorziening en Automatisering (DIA) ten aanzien van de informatisering bij de overheid. Volgens het document "Stellingen inzake het informatie- en automatiseringsbeleid", gedateerd 16 januari 1997 en volgens de DIA goedgekeurd in de ministerraad, ontwikkelde de DIA op basis van een vastgesteld informatiebeleid jaarlijks een informatieplan. In het door de ministerraad goedgekeurde informatieplan werden de voor dat jaar uit te voeren projecten opgenomen. Deze moesten voldoen aan vooraf opgestelde classificaties en criteria. Binnen deze grenzen is elke overheidsdienst echter verantwoordelijk voor zijn eigen informatievoorziening. In 2002 werd het overheidsbeleid op het gebied van Informatie en communicatietechnologie (ICT) voor de periode 2001-2005, verwoord in het ICT masterplan 'E puente pa futuro', goedgekeurd door de ministerraad. Van dit masterplan zijn ultimo 2005 het merendeel van de projecten of gerealiseerd of onderhanden. De belangrijkste door de DIA[3] genoemde successen zijn:

- De hoge mate van standaardisatie (en legalisering) van de door de DIA beheerde technische infrastructuur en softwareproducten;
- De centralisatie van de investeringsbegroting voor ICT en de vaststelling van de procedures voor de besteding ervan;
- De realisatie van de Bestuurlijke Informatievoorziening en Kantoorautomatisering (BIKA) projecten, waardoor circa 50 departementen voorzien zijn van standaard werkplekken (ruim 1000) aangesloten op het door de DIA beheerde overheidsnetwerk;
- De omzetting van de door de minister van Justitie geïnitieerde identiteit (ID)-kaart voor toegelaten vergunninghouders tot het universele ID-kaart project;
- De verkrijging van fondsen van het FDA ten behoeve van een negental projecten, gericht op de samenwerking tussen overheidsdiensten.

De DIA heeft aangegeven in de praktijk geconfronteerd te worden met de volgende problemen:

- onvoldoende investeringsmiddelen om geplande projecten te kunnen realiseren. De noodzakelijk geachte jaarlijkse vaste investeringsbegroting voor ICT van minimaal Afl. 3 miljoen om aan de vraag te voldoen en om de continuïteit van de ingerichte basisvoorzieningen te waarborgen wordt niet verkregen;
- door fragmentatie van ICT investeringen dreigt weer wildgroei te ontstaan;
- personeelsonderbezetting waardoor de uitvoering van de DIA-taken in de knel komt.

De DIA heeft het masterplan 2006-2010 opgesteld en ter goedkeuring aangeboden aan de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken.

---

3 Circulaire MinOAZ/2320/05 van 28 oktober 2005.

# 3. Wet- en regelgeving

## 3.1 Sluitendheid en consistentie

De sluitendheid en consistentie van de wet- en regelgeving aangaande de verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen, zijn voor verbetering vatbaar. In het kader van dit rapport wordt wanneer wordt gesproken van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) gedoeld op de landsverordening voordat deze werd gewijzigd bij Landsverordening van 28 juni 2006. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn:

*Verlening vergunning door of namens de minister van Justitie*
In de instellingsbeschikking van de DINA is aangegeven dat zij de aanvragen behandelt. Op grond van artikel 7, lid 1, van de LTU worden de verblijfsvergunningen door of namens de minister verleend. Sedert het aantreden van het kabinet Oduber III verleende de minister van Justitie deze vergunningen. In de ministerraadvergadering van 6 december 2005 is besloten dat vreemdelingenzaken, te weten het toelatings- en integratiebeleid, onder het ministerie van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve Zaken komen te vallen. Bij ministeriële beschikking van 18 januari 2006 is de bevoegdheid tot het afgeven van onder andere vergunningen voor (tijdelijk) verblijf gemandateerd aan de ambtenaar, belast met de voorbereiding van de instelling van het DIMAS. Aangezien dit artikel van de LTU pas met ingang van 1 juli 2006 is gewijzigd heeft het oude artikel 7, lid 1, tot die datum nog onverkort gegolden. Dit betekent dat tot die datum de minister van Justitie verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen, kon blijven verlenen naast de gemandateerde ambtenaar van het DIMAS. Aan de geldigheid van de op deze wijze afgegeven vergunningen kan naar de mening van de Rekenkamer niet worden getornd.

*Rol Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) bij verlening verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen*
De Rekenkamer stelt vast dat geen wettelijke invulling is gegeven aan artikel 7, lid 3, van de LTU, luidende: "Geen vergunning wordt verleend alvorens met door de minister van Justitie aan te wijzen instanties overleg is gepleegd." Aanwijzing van deze instanties heeft niet plaatsgevonden. Wel bestaat een ministerraadbesluit van 2 juli 1999, waarin de Directie Arbeid (DA)[4] bevoegd is verklaard om te adviseren over arbeidsmarktaspecten bij de verlening van verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen. Ook hebben de ministers van Justitie en van Arbeid, Cultuur en Sport[5] een convenant gesloten ingaande 24 juni 2002. Hierin is opgenomen dat voor alle aanvragen voor verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen, een advies van de DAO noodzakelijk is voordat een beslissing over deze aanvragen kan worden genomen. Indien het advies van de DAO afwijzend is, weigert de minister van Justitie de verblijfsvergunning met toestemming voor het verrichten van arbeid, aldus dit convenant. De looptijd van vorengenoemd convenant liep van 24 juni 2002 tot 24 maart 2003 en is niet verlengd. In de praktijk werd in veel gevallen zelfs geen advies van de DAO gevraagd en in een aantal gevallen werd hiervan afgeweken. Zo werden de C-modellen (2005: 2303 aanvragen) niet voor advies naar de DAO gezonden, hoewel hier sprake is van aanvragen voor verblijfsvergunning, gekoppeld aan een werkvergunning. Voorts zijn naast

---

4 Tot 2003 heette de directie, belast met de advisering omtrent werkvergunningen, de DA

5 Tot 1 april 2002 was de naam hiervan het Ministerie van Onderwijs en Arbeid

wettelijke uitzonderingen ook beleidsregels ontstaan op grond waarvan voor bepaalde beroep(sgroep)en of sectoren geen advies van de DAO werd ingewonnen (zoals bij overheidsfuncties, onderwijs, gezondheidszorg, mariniers, animeermeisjes en inwonende huishoudelijke hulp). Door deze beroepsgroepen onder verblijfsdoel 'Arbeid.' in het Nieuw Arubaans Vreemdelingen Administratie Systeem (NAVAS) op te nemen werd bewerkstelligd dat de DAO voor advies werd gepasseerd. De onder 'Arbeid.' voorkomende aanvragen bedroegen in 2005: 2161. Rekening moet hierbij worden gehouden met het feit dat in 2005 90 aanvragen zowel onder verblijfsdoel 'Arbeid.' voorkomen, als tot de afgifte van een C-modelvergunning hebben geleid. De DINA wijkt in sommige gevallen af van het advies van de DAO omdat de DINA onder andere ook rekening houdt met andere beleidsregels (zoals gratiebeleid), voorgeschreven door de minister van Justitie. De DAO kijkt bij haar advisering uitsluitend naar de arbeidsmarktsituatie.
De Rekenkamer heeft ook geconstateerd dat de minister van Justitie beslissingen nam op aanvragen zonder dat advies bij de DAO is ingewonnen. Hiermee werd dus van bovenaf ingegrepen in het besluitvormingsproces omtrent verblijfsvergunningaanvragen.

Artikel 20 letter a van de LTU, bepaalt dat bij landsbesluit houdende algemene maatregelen regelingen kunnen worden getroffen in verband met de voorziening van werkkrachten van in Aruba gevestigde werkgevers. Dit artikel was ultimo 2005 niet toegepast. De criteria op basis waarvan de DAO moet adviseren waren dan ook niet in wet- en regelgeving vastgelegd.
Evenmin zijn de door de minister van Justitie gepubliceerde beleidsregels ten aanzien van verblijfsvergunningen vastgelegd in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zoals artikel 20 letter b van de LTU voorschrijft. De gepubliceerde beleidsregels zijn op het punt van de voorwaarden tot toelating in strijd met de bepalingen van de LTU.

*Samenwerking bij verlening verblijfsvergunning betrokken diensten*
Samenwerking is van belang indien meerdere diensten, directies of instanties taken hebben bij de verlening van één (soort) vergunning, zoals de vergunning voor verblijf en werk. Op deze situatie afgestemde regelgeving kan een bijdrage leveren aan de afstemming van processen.
Ook kan het voorkomen dat de verlening van de ene vergunning gevolgen kan hebben voor de verlening van andere vergunningen. Een voorbeeld hiervan is de verlening van vergunningen aan vreemdelingen op grond van de Vestigingsverordening bedrijven. Hierop wordt in paragraaf 4.3 teruggekomen.
Tenslotte kan worden gedacht aan ondersteuning van informatie-uitwisseling tussen de vergunningverstrekkende instantie en instanties (bijvoorbeeld Kamer van Koophandel, Belastingdienst) die beschikken over informatie welke van belang is voor de vergunningverstrekking. Er bestond eind 2005 nog geen regelgeving omtrent de informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsinstanties.

*C-modelvergunning*
De C-modelvergunning en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om hiervoor in aanmerking te komen zijn niet wettelijk geregeld en daarmee ook niet openbaar. Op de C-modellen wordt later in paragraaf 4.1 teruggekomen.

*Zwitsers model*

In de op 24 juni 2002 in dagbladen gepubliceerde beleidsrichtlijnen heeft de minister van Justitie aangekondigd dat eerste aanvragen voortaan worden afgehandeld naar analogie van het Zwitsers model. Dit komt erop neer dat alle vreemdelingen, die ná die datum voor het eerst een verblijfsvergunning aanvragen, na drie jaren (3 vergunningen van maximaal één jaar) Aruba moeten verlaten en dat zij pas na 3 jaar weer mogen terugkomen voor weer een termijn van maximaal 3 jaren. In de praktijk bleek deze beleidsrichtlijn niet of moeilijk na te leven, omdat werkgevers zich rechtstreeks wendden tot de minister, voorzien van stukken, waaruit bleek dat men binnen Aruba niet in staat was te voorzien in de benodigde arbeidskrachten.

Sedert medio 2005 werd het Zwitsers modelbeleid alleen toegepast op een beperkt aantal beroepsgroepen (inwonende dienstbode, de huisknecht, het hoger kader personeel in het hotelwezen en op functies bij het ziekenhuis). Dit blijkt uit de correspondentie van de DINA (brief van 17 juni 2005) aan de minister van Justitie. Deze wijziging is in strijd met de beleidsregels en is dan ook niet gepubliceerd.

*Bemiddelaars*

Het is belanghebbenden toegestaan gebruik te maken van bemiddelaars bij de indiening van aanvragen voor verblijfsvergunningen. Ultimo 2005 zijn de eisen die aan deze bemiddelaars moeten worden gesteld nog niet formeel vastgesteld. Gewerkt wordt met de door de DOOV/DINA gestelde voorwaarden aan bemiddelaars. In sommige gevallen zijn bemiddelaars geweigerd op grond van eerdere negatieve ervaringen.

## 3.2 Beperking behandeltermijn aanvragen

De behandeltermijnen van de aanvragen voor verblijfsvergunningen zijn in de wet- en regelgeving niet aangegeven. Teneinde aan de termijnen, genoemd in de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR), te kunnen voldoen is bepaald dat aanvragen voor verblijfsvergunningen binnen een termijn van 12 weken moeten zijn afgehandeld. In de praktijk was het meer uitzondering dan regel dat deze behandeltermijn werd gehaald door de DINA. In 2005 is de vastgestelde behandeltermijn van 12 weken bij het overgrote deel van de ingediende aanvragen overschreden. Het DIMAS streeft ernaar de sedert 1 december 2005 correct en volledig ingediende verzoeken binnen 12 weken af te handelen.

De termijn voor het uitbrengen van een advies door de DAO omtrent een verblijfsvergunning, gekoppeld aan een werkvergunning, is niet wettelijk geregeld. Tot 2002 werd onderhands tussen de DOOV en DA afgesproken dat de DA drie weken de tijd kreeg om haar advies uit te brengen. Sedert het in juni 2002 gesloten convenant tussen de ministers van Justitie en van Arbeid, Cultuur en Sport dient de DAO de aangevraagde werkvergunning van advies te voorzien binnen 4 weken na ontvangst van de aanvrage.

Bij de DA/DAO bedroeg de werkvoorraad voor advisering ultimo november 2000 ongeveer 4.300 aanvragen hetgeen neerkwam op 8 maanden. Door inhaalacties en de drastische afname van het aantal adviesaanvragen inzake werkvergunningen (2002: 8.987, 2003: 6.009; 2004: 5.119 en 2005: circa 3.800) zijn ultimo 2005 de achterstanden weggewerkt.

### 3.3 Hardheidsclausules en voorwaardelijke vergunningen

Hardheidsclausules in regelgeving kunnen noodzakelijk zijn om uitzonderlijke situaties af te kunnen handelen zonder in strijd te komen met wettelijke voorschriften. Juist omdat het gaat om uitzonderingsituaties dient de toepassing van hardheidsclausules te worden beperkt. Hardheidsclausules dienen terughoudend te zijn geformuleerd qua reikwijdte.
In de LTU zijn geen hardheidsclausulebepalingen opgenomen. Hardheidsclausules kunnen nodig zijn om in schrijnende gevallen de minister enige armslag te geven. Echter, toepassing van hardheidsclausules dient te zijn gebaseerd op van tevoren vastgestelde vastomlijnde criteria en voorwaarden.

### 3.4 Rechtsbescherming

Op beslissingen aangaande de uitvoering van de LTU staan de bezwaar- en beroepsprocedures, zoals opgenomen in de LAR, open. Dit betekent dat binnen zes weken na dagtekening van de beschikking door belanghebbende een bezwaarschrift kan worden ingediend bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft afgegeven.
De Bezwaaradviescommissie LAR brengt binnen 4 weken nadat zij het bezwaarschrift van het bestuursorgaan heeft ontvangen haar advies hieraan uit. Het bestuursorgaan neemt een beslissing op het bezwaarschrift binnen 6 weken na dagtekening van het advies, of indien het advies niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ontvangen, binnen zes weken na het verstrijken van die termijn. Binnen zes weken na de dagtekening van de beslissing van het bestuursorgaan kan beroep worden ingesteld bij het Gerecht in Eerste Aanleg. Het uitblijven van een beslissing op een bezwaarschrift binnen de gestelde termijn wordt gelijkgesteld met een afwijzende beslissing de zg. fictieve weigering ex artikel 9, lid 3, van de LAR.
In de praktijk is de gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften die bij de Bezwaaradviescommissie LAR belanden circa 9 maanden. Dit betekent dat veelal sprake is van een fictieve weigering hetgeen het aantal rechtszaken omhoog stuwt. Dit probleem is reeds enige jaren geleden aangekaart door de Bezwaaradviescommissie LAR maar een oplossing hiervoor is nog niet gevonden.

### 3.5 Beschikbaarheid

Uit het oogpunt van integriteit is het relevant dat potentiële belanghebbenden gelijke toegang kunnen hebben tot door de overheid te verstrekken (voor)rechten. Voorwaarde daarvoor is dat deze belanghebbenden en de bij de uitvoering betrokkenen beschikken over de informatie die van belang kan zijn voor het indienen en afhandelen van aanvragen voor een vergunning.
Bij de vergunningen voor verblijf en werk was het toelatingsbeleid tot medio 2002 (mede) gebaseerd op ongepubliceerde richtlijnen in aanvulling op de regelgeving. Informatie over dit beleid, de werkwijzen en procedures was moeilijk toegankelijk, hoewel de DOOV in samenwerking met de DA in toenemende mate bekendheid hieraan trachtte te geven. Medio 2002 is hierin verandering gekomen. Met de instelling van de

DINA is bekendheid gegeven aan de gehanteerde richtlijnen. Dit gebeurde echter, zoals reeds in paragraaf 3.1 naar voren is gebracht, zonder dat deze richtlijnen zijn vastgelegd in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen en gepubliceerd in het Afkondigingsblad.

In de praktijk bracht de DOOV jaarverslagen uit. Met name deze jaarverslagen gaven steeds meer inzicht in ontwikkelingen waaronder die betreffende de vergunningverlening, het daarbij gevoerde beleid, de ontstane jurisprudentie en regelgeving. Deze jaarverslagen zijn daarmee relevant voor de bevordering van de transparantie van het overheidshandelen. Jammer genoeg bracht de DINA sedert 2002 geen jaarverslagen meer uit als gevolg van overplaatsing van personeel.

In het kader van bevordering van transparantie en openbaarheid van bestuur is de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur (LOB) per 15 november 1999 in werking getreden. Op basis van de LOB dienen ministers uit eigen beweging informatie te verstrekken over het door hen voorbereide en gevoerde beleid en zorg te dragen voor openbaarmaking van bepaalde adviezen. Dit betreft onder andere de krachtens landsverordening uitgebrachte adviezen.
Noch de adviezen van de Raad van Advies noch die van de Bezwaaradviescommissie LAR worden openbaar gemaakt, zoals voorgeschreven in de LOB.

### 3.6 Beeld wet- en regelgeving

**Overzicht 2: Beeld wet- en regelgeving**

| Stelsel | Sluitendheid en consistentie | Behandeltermijnen | Hardheidsclausules | Rechtsbescherming | Beschikbaarheid |
|---|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Beperkt | Helder, naleving is meer uitzondering dan regel | Geen. Kunnen echter nodig zijn ter afhandeling van schrijnende gevallen | Voldoende, naleving termijnen LAR noodzakelijk | Beperkt |

Uit het onderzoek komt naar voren dat niet alleen aandacht moet worden besteed aan de aanpassing of nadere invulling van de wet- en regelgeving voor versterking van de integere en rechtmatige uitvoering maar eveneens aan de beschikbaarheid van de informatie hieromtrent. Eenmaal vastgestelde (wettelijke) procedurevoorschriften dienen stipt te worden opgevolgd. Door ingrijpen van bovenaf wordt de naleving van procedurevoorschriften met voeten getreden. Beleidsregels en wijzigingen hierop dienen in overeenstemming met de wet te zijn en volgens de wettelijke voorschriften te worden afgekondigd. Ook moet worden toegezien op de naleving van de behandeltermijnen en de termijn van de LAR-zaken.

# 4 Interne voorschriften en richtlijnen

## 4.1 Helderheid

De interne voorschriften dienen helder en actueel te zijn en schriftelijk te zijn vastgelegd.

*Plaats van indiening aanvraagformulieren*
Het verzoek om toelating tot (tijdelijk) verblijf wordt schriftelijk en met redenen omkleed gericht aan de minister van Justitie.
Niet geregeld in de LTU is waar dit verzoek moet worden ingediend. Hoewel volgens de procedurebeschrijvingen de aanvragen bij de DINA moesten worden ingediend kwamen toch verzoeken binnen rechtstreeks bij (het Bureau van) de minister van Justitie. Deze verzoeken werden niet teruggezonden aan de afzender, maar vaak voorzien van een opdracht van de minister van Justitie tot verlening van de verblijfsvergunning, doorgeleid naar de DINA ter afhandeling, zonder dat de aangewezen instanties zich hierover hebben kunnen buigen.

*Afhandeling aanvragen*
De interne richtlijnen voor de afhandeling van aanvragen bij de DOOV/DINA werden vastgelegd in de vorm van directiemededelingen en verspreid onder het personeel.
Bij de DINA ontbraken voor de afhandeling van de verschillende soorten aanvragen heldere voorschriften voor de dossiervorming en voor de vastlegging van gegevens in het NAVAS.

Bij de DAO zijn de interne richtlijnen voor de afhandeling van de adviesaanvragen nog niet schriftelijk vastgelegd. Zo beschikte de DA/DAO voor haar advisering alleen over de voorschriften van de DINA welke nauwelijks bruikbaar waren voor de arbeidsmarkttoets. Opgemerkt zij dat de DAO een conceptlandsverordening arbeid vreemdelingen Aruba en eigen interne richtlijnen heeft ontwikkeld vooruitlopend op de beslissing de werkvergunningen te ontkoppelen van de (tijdelijke) verblijfsvergunningen. Eind 2005 is het duidelijk geworden dat deze ontkoppeling niet meer zal plaatsvinden. Er bestaan thans voornemens om interne richtlijnen voor de afhandeling van de adviesaanvragen op schrift te stellen.

*C-modelvergunning*
Sedert 2002 werden door de DINA verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen, afgegeven aan werknemers die op projectmatige basis werken uitvoeren of bepaalde beroepen uitoefenen in Arubaanse bedrijven of instellingen. Deze verblijfsvergunningen, de zogenaamde C-modellen, waren oorspronkelijk alleen bedoeld voor buitenlandse werknemers ten behoeve van de olieraffinaderij Coastal. De voorschriften om in aanmerking te kunnen komen voor een C-model en de voorwaarden waaronder dit werd verstrekt waren niet eenduidig. Dit heeft tot gevolg gehad dat het aantal beroepsgroepen dat in aanmerking werd genomen voor de afgifte van een C-model in de praktijk steeds verder uitdijde. Ten tijde van het onderzoek kwamen allerhande beroepen (hotelpersoneel, onderwijzers, (para)medische beroepen, beroepsgroepen in de bouw e.d) hiervoor in aanmerking. Het verblijf van maximaal 11 maanden werd overschreden door verlengingen van de C-modelvergunning toch toe te staan.

De Rekenkamer beschikt over een lijst van de benodigde documenten die de vergunningaanvrage voor een C-model moeten vergezellen. Deze lijst is vastgesteld door de DINA en dateert pas van 22 juni 2005. Op deze lijst staat dat werknemers die op basis van een C-model Aruba binnenkomen niet in het bevolkingsregister worden geregistreerd. Dit is in strijd met artikel 12 van het Landsbesluit bevolkingsregister. Volgens het hoofd van het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (BBSB) vindt inschrijving van deze C-modelhouders plaats als deze hierom verzoeken. Het risico bestaat dat wanneer deze vergunninghouders niet om inschrijving in het bevolkingsregister verzoeken en zelf geen ziektekostenverzekering afsluiten hun eventuele ziektekosten uiteindelijk deels of geheel ten laste van het Land komen.

### 4.2 Beschikbaarheid

Het personeel dient te beschikken over en bekend te zijn met de interne voorschriften.
De DINA beschikte sedert 2003 over een handboek met richtlijnen voor de afhandeling van de verschillende soorten vergunningaanvragen. Deze handboeken bevatten echter niet alle voorschriften. Bovendien hebben bij de DINA niet alle direct bij de vergunningverlening betrokken medewerkers hiervan kennis genomen.
De DINA beschikte ook bijvoorbeeld over folders in verschillende talen met uitleg over de procedures bij het indienen en afhandelen van de aanvragen. De DINA had geen informatiestand waar deze folders ter inzage konden worden gelegd, zodat de folders nauwelijks werden verstrekt en gebruikt.

Bij de DAO is de uitwerking van de richtlijnen voor de afhandeling van de aanvragen voor een werkvergunning nog niet op schrift gesteld en gebundeld in een handboek. Deze uitwerking is reeds geruime tijd in voorbereiding.

### 4.3 Ordelijkheid en controleerbaarheid

Het kas- en voorraadbeheer dient ordelijk en controleerbaar te zijn.
De retributies voor het in behandeling nemen van de aanvragen voor verblijfsvergunningen en de leges voor het afgeven van de vergunningen alsmede de waarborgsommen dienen vooraf bij de Ontvanger der Belastingen te worden betaald. Bij de DINA vinden alleen betalingen plaats voor terugkeerverklaringen, verklaringen van 'van rechtswege toegelaten zijn', verklaringen van niet-toelatingsplichtigheid en verklaringen omtrent het gedrag. Deze vielen buiten het kader van dit onderzoek. Volgens de in juni 2002 gepubliceerde beleidsrichtlijnen van de minister van Justitie zouden de leges en retributies voor verblijfsvergunningen worden verdrievoudigd. Bij Retributie- en legesbesluit DINA zijn de leges voor het afgeven van een vergunning of verklaring zelfs verviervoudigd. De publicatie van onjuiste informatie is niet zorgvuldig.
Bij de DAO vinden geen betalingen plaats voor werkvergunningen.

In strijd met het Leges- en Retributiebesluit worden alleen de retributies bij het in behandeling nemen van de aanvraag betaald, terwijl de leges voor de afgifte van vergunningen tijdens de behandeling van de aan-

vraag maar vóór de afgifte van de vergunningen worden afgerekend. Afgeweken wordt van de wettelijke voorschriften ter voorkoming van terugstorting van gelden voor afgewezen vergunningaanvragen.

*Primaire vastlegging aanvraagformulieren*

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat ingekomen aanvraagformulieren niet werden geregistreerd in het postregister alvorens te worden ingevoerd in het NAVAS. De binnenkomst van nagekomen post in de vorm van documenten, behorende bij aanvraagformulieren, werd in het geheel niet geregistreerd. De nagekomen enveloppen werden ongeopend aan de betreffende geadresseerde van de DINA afgegeven. Nagekomen post kwam veelvuldig voor; de vergunningaanvragers moesten vaak terugkomen omdat de bij de aanvraagformulieren in te dienen documenten niet juist en/of niet volledig waren. Deze werkwijze van de DINA was de oorzaak van zeer gebrekkige dossiervorming. Dit wekte irritatie op en werkte klachten in de hand.

*Archivering*

Bij de DINA was er sprake van een open archief, dat voor iedereen toegankelijk was. Er werd nergens geregistreerd waar een dossier zich bevond als het werd meegenomen. Het kwam dan ook veelvuldig voor dat dossiers en/of documenten zoekraakten. Geen enkel door de Rekenkamer opgevraagd C-modeldossier (12 stuks) bevond zich in het archief. Van 4 op andere dan C-modellen betrekking hebbende dossiers bevatte 1 dossier de opgevraagde stukken. De afgegeven vergunning betrof een vergunning voor tijdelijk verblijf en geen C-modelvergunning. De overige opgevraagde dossiers waren op enkele uitzonderingen na evenmin vindbaar.

Bij de DAO worden aanvragen in de volgorde van binnenkomst afgehandeld. De aanvragen worden uit de 'voorraadkast' gehaald. Er vindt evenmin registratie van de uitgifte van de aanvraag aan de behandelaars plaats.

De archivering bij de DINA en de DAO liet zeer te wensen over.

*Samenwerking*

Bij het verlenen van vergunningen en het toezien op de naleving van de vergunningvoorwaarden moet met verschillende diensten worden samengewerkt dan wel informatie worden verkregen teneinde de aanvragen juist af te handelen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat niet volgens een vast patroon van alle mogelijk betrokken instanties informatie wordt opgevraagd. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

- Er is een vergunningaanvrage ingediend ten behoeve van een vreemdeling die tengevolge van de uitvoering van een vonnis was opgesloten in het Korrektie Instituut Aruba (KIA). Op 4 aanvragen die na zijn opsluiting zijn binnengekomen is desalniettemin positief beslist en de vergunning verleend. De DINA verklaart op vragen van de zijde van de Rekenkamer niet te hebben geweten dat deze vreemdeling was veroordeeld en zijn straf in het KIA uitzat. Betrokkene heeft alsnog een beschikking (dd. 30 maart 2006) ontvangen waarbij aan hem wordt meegedeeld dat hij mogelijk wordt uitgezet/verwijderd na het verlaten van het KIA.
- Het komt voor dat vreemdelingen, waaronder niet in Aruba geboren Nederlanders, op basis van de Vestigingsverordening bedrijven een vergunning aanvragen en deze ook verkrijgen voordat de nodige verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen, worden verleend. Aangezien de richtlijnen

inzake de Vestigingsverordening bedrijven heel ruim zijn geformuleerd is de kans groot dat deze aanvragen worden gehonoreerd. In de overwegingen in de ministeriële beschikking, waarbij de vestigingsvergunning wordt verleend, wordt opgenomen dat geen rechten kunnen worden ontleend aan de verkrijging van de vestigingsvergunning. Overigens zijn nieuwe richtlijnen inzake de Vestigingsverordening bedrijven in april 2006 afgekondigd. De Rekenkamer stelde met genoegen vast dat hierin is opgenomen dat voor de aanvrage van een vestigingsvergunning een kopie van de verblijfsvergunning moet worden overgelegd.

- Er worden verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen, verleend aan personen die niet bekend zijn als werknemers in het loonbelastingplichtigenbestand van de Inspectie der Belastingen. De Inspectie krijgt geen informatie over de afgegeven verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen en blijft daardoor onwetend van potentiële belastingplichtigen.

De informatievoorziening van belang voor verblijfsvergunningen tussen de diverse overheidsdiensten vertoont tekortkomingen.

### 4.4 Interne controle

Er dienen schriftelijk vastgelegde voorschriften te zijn voor de uitvoering van interne controle. Bij de DINA is een verbijzonderde Afdeling Interne Controle belast met uitvoering van deze taak.
Echter, de Interne Controle (IC)-functionarissen bij de DINA waren veelvuldig tevens belast met de behandeling van de aanvragen. In de praktijk zorgden zij zelf voor correctie van de door hen aangetroffen fouten. Er waren geen rapportages van de Afdeling Interne Controle aan de directie van de DINA. Er bestond daardoor bij de leiding geen volledig inzicht in de mate waarin verschillende soorten fouten voorkwamen. Dit staat het uitvoeren van gerichte acties ter voorkoming van fouten in de weg.

De interne controle op de adviezen inzake werkvergunningen geschiedt bij de DAO door het hoofd van de Afdeling Werkvergunningen. Er is een verbijzonderde Afdeling Interne Controle.
Deze afdeling functioneert nog niet naar behoren. Deze Afdeling Interne Controle is bemenst met personeel, afkomstig uit de 'overtolligheidpool', dat nog de nodige opleiding behoeft.

Sedert juni 2002 geldt dat de nadien afgegeven verblijfsvergunningen slechts tweemaal kunnen worden verlengd. Na verloop van 3 jaar zou de vreemdeling, die tot dan toe vergunninghouder was, Aruba moeten verlaten. Aanvragen voor een derde verlenging zouden afgewezen moeten worden. Zoals reeds in paragraaf 3.1 naar voren is gekomen heeft de minister van Justitie dit beleid versoepeld sedert 2005 zonder dat hieraan ruchtbaarheid is gegeven.

### 4.5 Schendingen en klachten

Er dienen voorschriften te zijn voor de interne afhandeling van (poging tot) schending van de integriteitregels en voor de afhandeling van klachten.
Interne regels voor de afhandeling en bestraffing van niet-integer handelen en poging tot beïnvloeding bleken bij geen van de bij de verblijfsvergunning betrokken instanties aanwezig. Alleen bij de DAO was op dit terrein sprake van ontwikkeling van gedachtevorming omtrent een interne regeling. Gestructureerde registraties van de, volgens de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) verplichte, meldingen van (mogelijk) niet-integer handelen heeft de Rekenkamer bij deze diensten niet aangetroffen[6].

De LMA bevat sanctiebepalingen voor ambtenaren die zich niet houden aan voorschriften betreffende ongewenste handelingen en nevenfuncties. Deze voorschriften zijn algemeen van aard en moeten in specifieke omstandigheden nader worden uitgewerkt of aangevuld. Bij de DINA is geen interne regeling voor sancties op ongewenste handelingen of ongewenste nevenfuncties in aanvulling op de LMA aanwezig.
Bij de DAO zijn wel personeelsvoorschriften uitgereikt waarin aandacht wordt besteed aan de uitwerking van de regels voor nevenwerkzaamheden en het verbod op aanneming van geschenken.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat in de hoorzittingverslagen van de Bezwaaradviescommissie LAR openlijk toespelingen worden gemaakt over niet integer gedrag bij het verlenen van verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen. De Rekenkamer heeft de dossiers van de desbetreffende vergunningaanvragers opgevraagd bij de DINA maar deze waren onvindbaar. Hoewel de Rekenkamer de toespelingen in de hoorzittingverslagen verder niet heeft kunnen onderzoeken, kunnen deze dermate verstrekkende gevolgen hebben voor de reputatie van de overheid, dat tot openbaarmaking hiervan is besloten.
Als deze toespelingen op waarheid berusten, dan kunnen de gevolgen groot zijn omdat in die gevallen sprake is van samenspanning tussen verschillende overheidsdiensten en van ondermijning van de rechtshandhaving. Het immigratie- en politiepersoneel zou dan bij niet-integer handelen zijn betrokken. Ter verduidelijking citeert de Rekenkamer passages van drie verschillende hoorzittingverslagen:

....."De heer X verklaart dat hij ook niet meer geld aan de immigratie en het politiepersoneel zál betalen teneinde zijn zaken geregeld te krijgen, waarop van de zijde van de commissie om toelichting wordt verzocht. De heer X stelt dat hij immigratie en politiepersoneel op straat ontmoet alwaar hij hen betaalt om aan een vergunning te komen, waarop de voorzitter stelt dat die verklaring een ernstige beschuldiging is en dat bezwaarde niet mag liegen. De heer X stelt dat hij kerkganger is en dat hetgeen hij naar voren heeft gebracht de waarheid is.".....

....."Gebleken is dat hotel Y wel een aanvraag om een vergunning ten behoeve van betrokkene heeft ingediend, waarop door de Directie Arbeid destijds positief is geadviseerd, maar dat de opgemaakte vergunning nimmer aan hotel Y is uitgereikt. De reden hiervoor is gelegen in het feit, dat binnen de DOOV het vermoeden was gerezen dat de opgemaakte vergunning vervalst was. Deze zaak is nimmer onderzocht.".....

....."Hij stelt dat hij heel ontevreden is over de gang van zaken en stelt dat er veel corruptie heerst op het eiland, waarbij hij vermeldt dat men tegenwoordig Afl. 20.000 tot Afl. 25.000 betaalt ter verkrijging van een inflightletter.".....

---

6 Ten aanzien van de ontwikkeling van regelingen op centraal (Lands)niveau zij verwezen naar hoofdstuk 5, pagina 25, onder 'Bewustwordingsprogramma integriteit'.

Ten slotte is nagegaan in hoeverre de in het onderzoek betrokken instanties beschikten over een beschreven klachtenprocedure. Ook hier was de invalshoek van de Rekenkamer transparantie van het handelen van de overheid waardoor de rechtmatigheid en integriteit worden bevorderd.
Bedoelde klachtenprocedures waren bij de DINA noch bij de DAO aanwezig.

## 4.6 Beeld interne voorschriften en richtlijnen

**Overzicht 3: Beeld interne voorschriften en richtlijnen**

| Stelsel | Helderheid | Beschikbaarheid en bekendheid | Ordelijkheid en controleerbaarheid | Interne controle | Schendingen en klachten |
|---|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Onvoldoende | Deels beschikbaar, deels bekend | Onvoldoende | Niet beschreven | Beperkt |

De AO en IC moeten zodanig zijn opgezet en functioneren dat zij de rechtmatige en integere verlening van vergunning waarborgen. Zowel de opzet als de werking hiervan zijn bij de DINA voor verbetering vatbaar.
Het combineren van de interne controlefunctie met uitvoerende taken is in strijd met algemene beginselen van functiescheiding tussen controlerende en uitvoerende taken. Dit houdt een groot risico in.
Niet-integer handelen moet worden bestreden. De Rekenkamer acht het van groot belang dat met name op de gebieden IC en 'afhandeling van schendingen en klachten' interne voorschriften worden ontwikkeld en voortdurend onder de aandacht van de functionarissen van de uitvoeringsorganen worden gebracht. Dit zal naar haar mening bijdragen aan het integer handelen van betrokkenen.

# 5 Personeelsbeleid

## 5.1 Werving en selectie

Procedures voor de werving en selectie vormen een schakel in de zorg voor personeel dat voldoet aan deskundigheid- en integriteiteisen. Deskundigheid is vereist, omdat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vaktechnisch moet kunnen worden beheerst. Integriteit is nodig omdat juist bij vergunningverlening een correcte mentale houding (conformering aan de wet en dienstbaarheid aan het algemeen belang) vereist is.

De DAO en de DINA waren in uiteenlopende stadia van ontwikkeling van de procedures voor werving en selectie. Bij de DAO zijn sedert 2002 alle functies beschreven en er is een globale beschrijving van de wervings- en selectieprocedures aanwezig. De DINA beschikte vanaf begin 2005 over door de minister van Justitie goedgekeurde functiebeschrijvingen maar niet over schriftelijk vastgelegde wervings- en selectieprocedures.

Overigens bleek tijdens het onderzoek ook dat ministers personeelsleden -soms zonder voorafgaand overleg- plaatsen op de directies, belast met de uitvoering van de verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen. Dergelijke beslissingen doorkruisen het wervings- en selectiebeleid van de desbetreffende organisaties en kunnen een negatief effect hebben op de uitvoering van de werkzaamheden.

## 5.2 Ambtseed of -belofte

De ambtenaren van zowel de DINA als de DAO hebben, voor zover dit niet eerder was gebeurd, in juni 2000 de eed of belofte afgelegd bij een algemene inhaalslag. De hierna aangestelde personeelsleden van de DINA zijn voor een groot deel in april 2006 beëdigd. Bij de DAO heeft nog geen beëdiging plaatsgevonden van het na juni 2000 in dienst genomen personeel.
De Rekenkamer is van mening dat ambtenaren binnen een maand na aanstelling beëdigd dienen te worden. Zij dringt aan op spoedige invoering van een regeling in die zin.

## 5.3 Gedragscode

Een gedragscode voor de bevordering van integer handelen bleek nog geen gemeengoed.

Ter uitvoering van artikel 55, eerste en tweede lid, van de LMA zijn bij 'Landsbesluit nevenbetrekkingen en nevenwerkzaamheden ambtenaren' nadere regels gesteld ten aanzien van nevenarbeid door ambtenaren. Hierbij is bepaald dat "het aan ambtenaren, tenzij daartoe schriftelijke vergunning is verleend, verboden is:

- nevenbetrekkingen te aanvaarden of nevenwerkzaamheden te verrichten;
- nering of handel te drijven;
- deel te nemen, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen en leveringen ten behoeve van anderen".

Ook in de artikelen 56, 57 en 57a van de LMA zijn bepalingen van vergelijkbare aard opgenomen waarmee wordt beoogd belangenverstrengeling tussen ambtelijke en nevenfuncties te voorkomen. De bepalingen in de LMA richten zich daarbij specifiek op nevenfuncties waarbij in contact wordt of kan worden getreden met de overheid.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat personeelsprocedures, en daarbinnen de zorg voor integriteit, een veelal nog onontwikkeld gebied vormen of pas recent in ontwikkeling zijn genomen. In deze gevallen bleek dat de diensten en directies zelfstandig bezig waren en dat er geen sprake was van onderling overleg of coördinatie. Als voorbeeld kan worden genoemd de ontwikkeling van beoordelingsformulieren en -criteria door de DINA. Uit het onderzoek naar 'Vergunningen openbaar personenvervoer' is gebleken (rapport Rekenkamer Vergunningen, deel I) dat de Directie Openbaar Personenvervoer (DOPV) ook hiermee bezig was. Hoewel de initiatieven van beide diensten vallen toe te juichen, zouden coördinatie en samenwerking tot snellere en mogelijk ook tot betere resultaten kunnen leiden.

### 5.4 Bewustwordingsproces integriteit

Ook bij de bij verblijfsvergunningen betrokken instanties heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan integriteit als onderwerp in interne opleidingen, werkoverleg, functionerings- en beoordelingsgesprekken. Integriteit heeft daarin, met uitzondering van een door de DAO ontwikkelde cursus, echter nog geen specifieke plaats. Ook bij werkoverleg bleek integriteit nog geen relevant onderwerp te vormen.
In beoordelingsgesprekken kan naast de standaardonderwerpen zoals productiviteit, werkkwaliteit, opleiding en dergelijke ook aandacht worden besteed aan zaken, zoals mentaliteit, werkhouding en contact met vergunningaanvragers. Ten aanzien van het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken constateert de Rekenkamer dat deze gesprekken bij de betrokken diensten en directies zijn geïntroduceerd en zoveel mogelijk periodiek worden gehouden. Aandacht aan het integriteitaspect wordt tijdens deze gesprekken nog niet besteed.

### 5.5 Beeld personeelsbeleid

**Overzicht 4: Beeld personeelsbeleid**

| Stelsel | Werving en selectie | Ambtseed en belofte | Gedragscode | Bewustwording integriteit |
|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Beperkt | Onvoldoende | Niet aanwezig | Zeer beperkt aantal activiteiten |

De Rekenkamer beveelt aan dat integriteitbevorderende maatregelen worden genomen. Zij acht het gewenst dat voortvarend vervolg wordt gegeven aan de in 2000 ingezette integriteitcampagne door de ontwikkeling van procedures voor de werving en selectie van deskundig en goed opgeleid personeel. De diensten moeten er op toezien dat bij de aanstelling van nieuw personeel tijdig de ambtseed of -belofte

wordt afgelegd. De ontwikkeling van een gedragscode verdient aanbeveling. Het verzorgen van opleiding ten behoeve van personeel van de DINA in de verwachte gedragingen en in de toepassing van wet- en regelgeving bij de uitvoering van hun taken is geboden. Het houden van functioneringsgesprekken waarin integriteit aan de orde komt moet worden bevorderd.

# 6 Organisatie en informatisering

## 6.1 Taak- en functiebeschrijvingen

Taak- en functiebeschrijvingen geven onder andere aan welke taken/werkzaamheden, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn ondergebracht in de onderkende functies binnen een bepaalde overheidsinstantie. Taak- en functiebeschrijvingen zijn daarmee van essentieel belang voor de werving en selectie van personeel en voor de sturing/beheersing van de uit te voeren werkzaamheden.
Duidelijke en actuele taak- en functiebeschrijvingen vormen bouwstenen voor een op haar taak berekende organisatie en dragen daarmee bij aan het voorkomen van ongewenst gedrag.
Zowel de DINA als de recent gereorganiseerde DAO beschikken over vastgestelde taak- en functiebeschrijvingen voor het personeel.

Bij de DINA kwam het voor dat het Bureau van de minister van Justitie - buiten de directeur van de DINA om - directe contacten inzake de afhandeling van verblijfsvergunningaanvragen onderhield met bepaalde medewerkers die niet door de directeur van de DINA waren aangewezen (zie ook paragraaf 5.1). Hiermee werden de hiërarchische verhoudingen op ongewenste wijze doorbroken.

## 6.2 Functiescheiding

Scheiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, tussen de binnen een organisatie onderkende functies, is een middel om ongewenst gedrag te voorkomen en gewenst gedrag te bevorderen. Ambtenaren kunnen in een positie geraken waarin hun kennis en bevoegdheden doorslaggevend zijn voor het belang van individuele burgers of rechtssubjecten, zoals bij de uitgifte van vergunningen. In dergelijke situaties is functiescheiding van belang zodat onrechtmatig of niet-integer handelen wordt tegengegaan.
Het is dan ook een verantwoordelijkheid van de overheid om haar werknemers te beschermen tegen mogelijke ongewenste beïnvloeding en hen niet ongewild in een situatie van conflicterende belangen te brengen.

Functiescheidingen ter ondersteuning van een rechtmatig en integer proces van vergunningverlening waren in de opzet van de organisaties aanwezig. De Rekenkamer heeft wel geconstateerd dat personeelsonderbezetting in de praktijk beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om functies daadwerkelijk te scheiden. Dit laatste wordt extra nijpend als bijvoorbeeld bij de DINA twee van de vier IC-medewerkers werden ingezet voor de afhandeling van aanvragen, in plaats van voor de controle daarop.

### 6.3 Interne controle

Interne controle is een middel voor de leiding om zicht te krijgen op het handelen conform de voorgeschreven normen. Daarnaast kan het bestaan van interne controle een preventief effect sorteren. Daarmee draagt de interne controle bij aan het voorkomen van handelen in strijd met de geldende normen.

Verbijzonderde interne controle was ingericht bij de DINA, al werkt deze niet naar behoren (zie 6.2).
De DAO heeft na de reorganisatie in 2003 verbijzonderde interne controle voorzien. De Afdeling IC functioneert nog niet bij gebrek aan gekwalificeerde personeelsleden.

Waar verbijzonderde interne controle wordt toegepast, is het van belang dat deze ook rapportages verzorgt omtrent de bevindingen. Dergelijke rapportages zijn nodig om bij te kunnen sturen via het hogere leidinggevende niveau. Een dergelijke opzet van verbijzonderde interne controle, welke met name bij massale gegevensverwerking en vergunningverlening zinvol kan zijn, heeft de Rekenkamer noch bij de DINA noch bij de DAO aangetroffen.

### 6.4 Informatisering

Zowel de DINA als de DAO beschikten over specifiek voor de vergunningverlening respectievelijk advisering gebouwde systemen. In deze systemen waren de functiescheidingen echter niet verankerd, zij bevatten geen ingebouwde controlemaatregelen. Bij de DAO werd sedert 1998 een elektronische historie per werkzoekende vreemdeling opgebouwd in het Directie Arbeid Administratie Systeem (DAAS). Controle op de vastleggingen in de bestanden bij deze systemen vond niet plaats. De bestanden bleken bij het onderzoek dan ook meermalen onvolledige en onjuiste vastleggingen te bevatten.
Het niet verankeren van de functiescheiding in het NAVAS heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat alle bij de afhandeling van vergunningaanvragen betrokken functionarissen (concept-)vergunningen kunnen opmaken en uitprinten. Er wordt geen controle uitgeoefend op het aantal uitgeprinte vergunningen in een bepaalde periode. Bij de DINA worden bepaalde 'records' of 'velden' in het NAVAS gewist door de systeembeheerder, mits betalingen hebben plaatsgevonden. Zolang geen betalingen zijn ontvangen kunnen ook anderen dan de systeembeheerder 'records' of 'velden' uitwissen. De opdrachten aan de systeembeheerder tot het wissen werden soms mondeling verstrekt. De systeembeheerder en zijn assistent gebruikten één user-id. Achteraf valt dan niet meer te achterhalen wie precies bepaalde handelingen heeft uitgevoerd. Het wissen kwam voor bij het eigenmachtig invoeren c.q. wijzigen van de adviezen van de DAO als deze niet tijdig c.q. volgens de DINA niet juist waren. Volledigheidshalve zij vermeld dat de DAO haar advies elektronisch geeft door dit in het NAVAS in te voeren.
Bij de DAO is de autorisatie voor het gebruiken van bepaalde bestanden gekoppeld aan de werkplekken en niet aan de functies.

Geautomatiseerde uitwisseling van gegevens met andere overheidsdiensten of instanties bleek slechts sporadisch en veelal op ad hoc basis te worden toegepast.

Inzage van bestanden bleek eveneens beperkt te worden toegepast. Zo had het Korps Politie Aruba (KPA) als handhavinginstantie wel toegang tot de bestanden van de DINA, maar de DAO alleen tot het scherm voor het invoeren van adviezen. Sinds kort kan de DAO ook andere NAVAS-bestanden raadplegen. Daarnaast had de DINA geen toegang tot de bestanden van de DAO. Dit lijkt weinig efficiënt en effectief nu de DAO en de DINA afzonderlijk bestanden hebben opgebouwd van werkgevers, terwijl het bij de advisering en vergunninguitgifte door deze beide directies om dezelfde werkgever-werknemerrelaties gaat.
Het gevolg daarvan is dat gegevens soms dubbel moesten worden ingeleverd, vastgelegd en verwerkt. In de praktijk bleek dit te kunnen leiden tot verschillen tussen de gehanteerde gegevensbestanden. Zo hanteerden de DINA en de DAO ieder een eigen opbouw van werkgeversbestanden en bestanden met werkgever-werknemerrelaties (welke op zich weer los stond van de opbouw gehanteerd door de Directie der Belastingen).

Overigens heeft de DAO ook aangegeven dat werkgevers en werknemers lang niet altijd vacatures, indienstnemingen, ontslagen en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt bij de DAO melden. De DAO beschikt daardoor niet altijd over de benodigde informatie om een goed inzicht in de arbeidsmarkt op te bouwen. Deels wordt dit veroorzaakt door het ontbreken van wettelijke verplichtingen, deels (althans volgens de DAO) door een gebrek aan vertrouwen. Bij de arbeidsmarkttoets maakt de Afdeling Werkvergunning van de DAO gebruik van het Basis Administratie Systeem (BAS), waarin de openstaande vacatures en de doorverwezen werkzoekenden worden bijgehouden door de Afdeling Bemiddeling.

### 6.5 Werkoverleg

Het houden van periodiek intern werkoverleg bleek nog niet altijd of soms zeer beperkt te worden toegepast. Het maken van verslagen of besluitenlijsten van dergelijk overleg was daarbij zeker géén standaard. Het ontbreken van besluitenlijsten of verslagen maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, medewerkers aan gemaakte afspraken (zoals werkwijzen) te houden of bijvoorbeeld afgesproken activiteiten op voortgang en uitvoering te controleren.

Overleg tussen verschillende overheidsinstanties omtrent gezamenlijke activiteiten, overlappende of aanpalende taken bleek niet structureel te worden toegepast. Zo er al overleg plaatsvindt dan geschiedt dit op ad hoc basis.

## 6.6 Beeld organisatie en informatisering

**Overzicht 5: Beeld organisatie en informatisering**

| Stelsel | Taak- en functie-beschrijvingen | Functiescheiding | Interne controle | Informati-sering | Werkoverleg |
|---|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Voldoende | Beperkt | Onvol-doende | Onvoldoen-de | Beperkt |

De Rekenkamer constateert dat de werking van de functiescheiding en de interne controle nog steeds tekort schiet. De wijze waarop de informatiseringmiddelen zijn ingericht leidt tot ernstige tekortkomingen. Dit geldt met name voor de mogelijkheid van de ongeautoriseerde toegang tot het geautomatiseerde systeem voor het verlenen van vergunningen door de DINA. De bestanden van de DAO zijn ernstig vervuild door het ontbreken van controle op de vastlegging.
De Rekenkamer beveelt aan de opgezette functiescheidingen te implementeren en de organisaties krachtig te versterken op de punten informatisering, inrichting van de interne controle en het gestructureerd houden en vastleggen van werkoverleg. Gestructureerde coördinatie tussen de betrokken diensten is daarbij geboden.

# 7 Proces vergunningverlening

## 7.1 Standaard aanvraagformulieren

Verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen, worden aangevraagd door middel van standaardaanvraagformulieren. De door DINA gebruikte standaardaanvraagformulieren wijken af van de wettelijk voorgeschreven modelaanvraagformulieren. De gevraagde informatie op de gehanteerde standaardformulieren gaat op sommige punten minder ver en op andere punten verder dan wettelijk is voorgeschreven.
Overigens boden de gehanteerde formulieren wel het voordeel van een gecombineerde aanvraag voor het advies van de DAO en voor de vergunning, te verstrekken door de DINA. Hierin voorzag de regelgeving niet.

De Rekenkamer heeft daarbij aandacht besteed aan de 'verschijningsplicht' van de vergunningaanvrager. Deze 'verschijningsplicht' kan van belang zijn bij de verificatie van persoonsdocumenten en andere aanvraaggegevens. Bij de verblijfs- en werkvergunningen bestaat de mogelijkheid van het inschakelen van tussenpersonen. Aan deze tussenpersonen zijn geen wettelijke eisen gesteld. In de praktijk is gebleken dat de integriteit van de DINA in diskrediet werd gebracht doordat bij een potentiële vergunninghouder geen duidelijkheid bestond over de rol en betaling van deze tussenpersonen.
De DAO signaleert problemen met betaling voor vergunningaanvragen door bedrijven die na de toekenning in strijd met de bedoeling van de regeling geen werkkring aan de aangetrokken werknemers verschaften.
Acties ter bestrijding van deze problemen waren nog beperkt genomen. Zo waren de DAO en de DINA in overleg omtrent de eisen, te stellen aan tussenpersonen. Ook had de arbeidsinspectie van de DAO enkele opvallende zaken in onderzoek. Deze acties hebben nog niet geleid tot concrete beleidsrichtlijnen omtrent de accreditatie van tussenpersonen. In afwachting daarvan werkte de DINA met tussenpersonen tenzij er aanwijzingen zijn van onoirbare praktijken.

## 7.2 Vastlegging van uitgevoerde handelingen

Bij de verblijfs- en werkvergunningen bleken de vastleggingen van de gegevens in fysieke dan wel geautomatiseerde vorm door de DINA onvolledigheden en onjuistheden te bevatten. Bij onderzoek van een aantal risicovolle toekenningscriteria bleek dit te leiden tot onrechtmatige verlening van vergunningen of tot verstrekking van vergunningen van een onjuiste soort.
Het kan door de onjuiste vastlegging van gegevens ook voorkomen dat, ondanks de mogelijkheid van bezwaar en beroep, ook ten onrechte afgewezen aanvragen voorkomen. De Rekenkamer heeft zich, gezien de aard en opzet van het onderzoek 'Vergunningen', geen beeld gevormd van de omvang waarin deze problematiek zich voordoet.

Het NAVAS vertoont vele gebreken. Als voorbeeld kan worden genoemd de invoer van een foutieve functiecode bij een aanvraag voor inwonende dienstbode. Als gevolg daarvan werd een vergunning voor arbeid in dienstbetrekking verstrekt en kon betrokkene (in strijd met de toenmalige beleidsregels) binnen vijf jaar van functie veranderen. Ook heeft de Rekenkamer vastgesteld dat in de Centrale Registratie Vergunningen (CRV) in 2004 en 2005 respectievelijk 215 en 238 volgnummers ontbreken. In 2004 is een vreemdeling aangetroffen met een vervalste verblijfsvergunning, waarop een niet bestaande CRV-nummer voorkwam. De DINA geeft als mogelijke verklaring voor het ontbreken van CRV-nummers het langer dan zes maanden openstaan van aanvragen omdat zij niet compleet zijn en/of omdat de betalingen niet zijn binnengekomen. Op aanbeveling van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst wordt zulk een CRV-nummer dan verwijderd.
Bij de DAO kon het geautomatiseerde systeem de redenen ten grondslag liggend aan een positief of negatief advies niet registreren. In de plannen voor aanpassing van de automatisering is hierin wel voorzien.

### 7.3 Controle van basisgegevens

De DINA bleek ten aanzien van deze controle te beschikken over de meeste instructies en (wettelijke) voorschriften. Dit leidde ertoe dat de controles van gegevens in het algemeen consequent geschiedden aan de hand van ter zake doende bewijsstukken. Toch heeft de Rekenkamer vastgesteld dat aanvragers van verblijfsvergunningen diverse keren moeten terugkomen omdat de door hen ingediende bewijsstukken óf onvolledig óf ondeugdelijk zijn. Ook na aanschrijving door de DINA bleek dat er sprake was van onvolledige en/of ondeugdelijke bewijsstukken omdat de DINA zelf in de aanschrijving naar de vergunningsaanvrager toe bepaalde zaken niet had aangekaart.
De DAO klaagt dat soms verouderde bewijsstukken bij de vergunningaanvragen worden ingediend en door de DINA werden geaccepteerd. Dit werkt vertraging in de advisering door de DAO in de hand.

### 7.4 Uniforme uitvoering van voorschriften

Het (deels) ontbreken van uitvoeringsvoorschriften brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en integriteit van de vergunningverlening. Bij rechtmatigheid kan worden gedacht aan de acceptatie van aanvragen, voorzien van onvoldoende of ondeugdelijke bewijsstukken. Ten aanzien van risico's voor de integriteit kan worden gedacht aan het, al dan niet bewust, ontstaan van verschillen in behandeling tussen medewerkers en naar individuele aanvragers toe.

Bij de vergunningverlening komen rechtmatigheidproblemen voor doordat wordt gehandeld op basis van beleidsvoorstellen en -beslissingen die afwijken van formeel geldende regelgeving. Dit komt onder andere voor bij het vooruitlopen door ministers en/of uitvoerende instanties op aanpassing van de bestaande of introductie van nieuwe regelgeving. Ter illustratie volgen hieronder enige voorbeelden.
Bij de behandeling van aanvragen voor verblijf- en werkvergunningen komen in een aantal gevallen afwijkingen van het reguliere proces voor. Dit is het geval bij zogenaamde verzoeken om heroverweging van eerdere negatieve beslissingen, maar ook bij de aanvragen voor C-modellen en 'Arbeid.' gevallen. Derge-

lijke verzoeken bleken veelal te worden ingediend via bureaus van ministers (vaak Bureau van de minister van Justitie). Na doorsturing van deze verzoeken door het Bureau van de minister van Justitie aan de DINA werd in de afhandeling geen advies van de DAO meer ingewonnen en aan de arbeidsmarkttoets voorbijgegaan. Nader onderzoek van de Rekenkamer leerde dat juist het negatieve advies van de DAO vaak de reden voor afwijzing in eerste instantie was geweest. De argumenten, gebruikt bij het herzieningsverzoek, in het algemeen betrekking hebbend op het niet kunnen vervullen van vacatures wegens het ontbreken van geschikte lokale werknemers, werden daardoor niet op juistheid getoetst. De toewijzingen roepen daardoor vragen op.
Een ander voorbeeld is het gebruik van de verblijfdoelstellingscode 'Arbeid.'. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de aanvragen voor een verblijfsvergunning, gekoppeld aan een werkvergunning, niet voor advies naar de DAO worden doorgeleid. De beslissing tot verlening van deze vergunning wordt genomen zonder de arbeidsmarkttoets. De verblijfsdoelstellingscode 'Arbeid.' wordt gehanteerd voor onder andere animeermeisjes en inwonende dienstbodes met het argument dat deze beroepsgroepen lokaal niet te werven zijn. In 2005 zijn 2161 aanvragen als zodanig gecodeerd, zoals bleek in paragraaf 3.1.
Ten aanzien van de C-modelverblijfsvergunning is het niet bekend aan welke criteria een vreemdeling en zijn werkgever moesten voldoen om hiervoor in aanmerking te kunnen komen. Evenmin is duidelijk afgegrensd de soort functies en/of bedrijven, waarvoor een C-model verblijfsvergunning kan worden aangevraagd. Het C-model zou niet langer dan 11 maanden geldig zijn en niet kunnen worden verlengd. Dit gebeurt toch waardoor de 11-maands termijn werd overschreden. Anno 2005 zijn 2303 C-model verblijfsvergunningaanvragen binnengekomen. Een opgave van de toegewezen C-modellen is aan de DINA gevraagd maar is na herhaaldelijk verzoek niet ontvangen door de Rekenkamer.

Door gebrek aan uitvoeringsvoorschriften gaan de DAO noch de DINA na of het bedrijf waarvoor de toekomstige houder de vergunning aanvraagt ook daadwerkelijk nog bestaat. Zowel de DAO als de DINA krijgen van de Kamer van Koophandel informatie van de nieuwe bedrijven maar niet van de uitgeschreven bedrijven. Noch de DAO noch de DINA raadplegen de Landscourant voor de bedrijfsbeëindigingen. Voorts komt het voor dat bedrijven een niet-bestaand adres of een woonhuisadres opgeven. Een woonhuis kan niet zonder meer worden betreden zonder te worden beticht van huisvredebreuk. Dus controle op het werkelijk bestaan van een bedrijf is niet mogelijk. Bij gebrek aan bewijs wordt dan positief geadviseerd door de DAO tenzij uit andere hoofde blijkt dat er inderdaad sprake is van een niet bestaand bedrijf. Inwinning van informatie bij de Belastingdienst is niet wettelijk geregeld en komt maar sporadisch voor en behoort niet tot de reguliere procedures.

### 7.5 Interne controle

De interne controle op het proces van aanvraagafhandeling bleek, op grond van gegevens verkregen via interviews, niet of niet volledig te zijn ingericht. De werking van de interne controle bleek voor de Rekenkamer nauwelijks controleerbaar. Uitvoeringsvoorschriften en vastleggingen van de resultaten van de interne controle ontbraken.
Er waren bij de DINA en de DAO beperkingen in de mate waarin de interne controle het behandelproces van aanvragen, toekenningen en afgiften afdekte.

Bij de DINA bestaat er geen schriftelijk vastgelegd werkplan. Evenmin is er controle op de voortgang in de afhandeling van vergunningaanvragen, noch op teamniveau noch op teamlidniveau.
De DAO kent geen urenverantwoordingsysteem maar iedereen moet wel per dag verantwoording afleggen over zijn/haar productie.

## 7.6 Beeld proces vergunningverlening

**Overzicht 6: Beeld proces vergunningverlening**

| Stelsel | Standaard aanvraagformulier | Vastlegging handelingen | Controle basisgegevens | Uitvoering voorschriften | Interne controle |
|---|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Niet conform regelgeving | Onvolledig en onjuist | Onvoldoende | Onvoldoende | Onvoldoende |

De kwaliteit van de uitvoering van de vergunningverlening en de controleerbaarheid daarvan is zwak. Dit geldt met name voor de vastlegging van de handelingen, controle op de basisgegevens en de uitvoering van de interne controle. Aandacht dient te worden besteed aan het zo snel mogelijk accrediteren van bemiddelaars. Het hanteren van C-modellen buiten de normale verblijfsvergunningen om zonder dat hieromtrent wettelijke voorschriften zijn uitgevaardigd is onrechtmatig en werkt willekeur in de hand. Ditzelfde geldt voor de behandeling van 'Arbeid.' aanvragen in afwijking van de normale procedures.

# 8 Vergunning

## 8.1 Afgifte conform wet- en regelgeving

Het afgegeven document dient uiteraard in overeenstemming met de regelgeving tot stand te zijn gekomen. Daarnaast dient het document te voldoen aan de modeleisen, zoals vermeld in de regelgeving.

In het Toelatingsbesluit is voor de vergunningen tot verblijf en werk bepaald dat de minister van Justitie modelvoorschriften voor de vergunningbewijzen uitgeeft. Dergelijke voorschriften waren ten tijde van het onderzoek nog niet tot stand gekomen. In de praktijk hanteerde de DINA een zelf ontworpen standaard. Dit standaardmodel bevat een beperkt aantal falsificaat-beperkende echtheidskenmerken. Deze hebben niet kunnen voorkomen dat er falsificaten in omloop zijn.
Relevant in dit verband is dat de vergunningbewijzen mogen worden gebruikt om de rechtmatige aanwezigheid van vreemdelingen aan te tonen, bijvoorbeeld op de werkplek of bij inschrijving in het bevolkingsregister. Toezichthoudende instanties, maar ook andere gebruikers van de vergunningbewijzen zoals het BBSB, kunnen dus niet zonder meer uitgaan van de echtheid van overgelegde vergunningbewijzen. Inzage in het bestand van de DINA biedt de mogelijkheid tot controle van de echtheid van de overgelegde vergunningbewijzen. Ten tijde van het onderzoek hadden alleen het KPA en het BBSB deze mogelijkheid. Thans kunnen zowel de Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) als de DAO alle bestanden in het NAVAS raadplegen.
Afhankelijk van de taken van de betreffende overheidsinstantie zouden ter voorkoming van falsificaten ook andere oplossingen kunnen worden gezocht zoals periodieke bestandsvergelijkingen.

Interne controlemaatregelen ter voorkoming van de aangetroffen onduidelijkheden en onjuistheden in de vergunningbewijzen, waren niet aanwezig. Dit klemt te meer waar de werkgever (aanvrager bij eerste vergunning) de vergunning niet controleert en tekent noch in afschrift van de DINA ontvangt. Ook de DAO ontvangt hierover geen informatie. Eventuele onjuistheden in de vermelding van werkgever of garantsteller op de vergunning, zullen daardoor minder snel worden opgemerkt.

Bij de vergunningen tot verblijf bleek dat met name de kwaliteit van en het omgaan met het arbeidsmarktadvies van de DAO verbetering behoefde.
Drie positieve adviezen over 2000 zijn onderzocht. Bij deze adviezen bleek nader onderzoek van de arbeidsmarktsituatie gewenst. Zij hadden zeer waarschijnlijk tot een negatief advies geleid.
Bij negatieve adviezen bleek de motivering van de DAO veelal onvoldoende. In enkele honderden gevallen heeft dit geleid tot herzieningsverzoeken via het Bureau van de minister van Justitie. Dergelijke verzoeken werden door de DINA niet opnieuw naar de DAO gezonden voor advies. Juist omdat de herzieningsverzoeken waren gebaseerd op een verschil van inzicht tussen de beoogde werkgever en de DAO, had een nieuw advies van de DAO, op grond van nader onderzoek op dit punt voor de hand gelegen. Tenslotte bleken vergunningsvoorwaarden in vergelijkbare gevallen op hetzelfde moment, of bij dezelfde vergunninghouder op achtereenvolgende momenten, niet altijd consistent te zijn.

## 8.2 Beeld vergunning

**Overzicht 7: Beeld vergunning**

| Stelsel | Conform wetgeving |
|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Nee |

De kwaliteit van de afgifte van verblijfsvergunningen moet worden verbeterd. Hierbij gaat het zowel om de falsificaat-beperkende echtheidskenmerken van het document ter vermijding van vervalsingen, als om de duidelijkheid over de vergunningsvoorwaarden en de overeenstemming aan wet- en regelgeving.

# 9 Handhaving en toezicht

## 9.1 Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving geeft mogelijkheden om op te treden tegen zowel illegalen als werkgevers die illegalen in dienst nemen. Het voornemen bestaat niet alleen de hoogte van administratieve boetes ten aanzien van werkgevers flink op te schroeven maar ook de gevallen waarin administratieve boetes worden opgelegd uit te breiden. De DAO verklaart dat in toenemende mate administratieve boetes worden opgelegd aan werkgevers die illegalen in dienst hebben.

Vergunningen kunnen ook worden ingetrokken als gevolg van toezichthoudende activiteiten. De bevoegdheid om vergunningen in te trekken berust veelal bij de vergunningverstrekkende instantie. Sinds kort is het DIMAS namens de minister van Justitie hiermee belast. De DINA ontving toentertijd niet altijd tijdig de benodigde gegevens (meldingen van ontslag, intrekking garantieverklaring) én van werkgevers én van toezichthouders om tot intrekking van verblijfsvergunningen over te gaan. Volgens een opgave van de DINA zijn in 2000 18 vergunningen ingetrokken. Een opgave van de ingetrokken vergunningen in 2005 heeft de Rekenkamer ondanks haar verzoek hiertoe, niet ontvangen.

Voorts kunnen vreemdelingen op grond van de bepalingen in de LTU worden uitgezet dan wel verwijderd. Bij uitzetting gold het verbod om in Aruba terug te keren; in de nieuwe LTU geldt het verbod om in Aruba terug te keren slechts gedurende 8 jaar.

## 9.2 Interne voorschriften en richtlijnen

Interne voorschriften en richtlijnen ten behoeve van de toezichthoudende taak ontbraken bij de DINA. Bij de DINA werd controle op de juistheid van de gegevens over de huisvesting van alleen inwonende dienstbodes verricht. De overige beroepsgroepen werden niet aan deze controle onderworpen.
Bij de DAO zijn reeds geruime tijd deze interne voorschriften en richtlijnen in voorbereiding.

## 9.3 Personeelsbeleid

De toezichthoudende taak voor de verblijfsvergunning is sinds 2002 belegd bij de Afdeling Toezicht en Grenscontrole van de DINA. Sinds 2004 is deze afdeling gesplitst in een Afdeling Toezicht en een Afdeling Grenscontrole. De afdeling Toezicht werkt samen met de Guarda Nos Costa (GNC) en sinds kort met de Cuerpo Especial Arubano (CEA). De GNC is onder het recent ingestelde Instituto Arubano di Seguridad y Alarma (IASA) geplaatst. De Afdeling Grenscontrole werkt bij de uitzetting en verwijdering van vreemdelingen samen met het KPA. Ook de Kustwacht heeft een taak in de strijd tegen illegale vreemdelingen.

De hiertoe bij landsbesluit aangewezen ambtenaren, werkzaam bij de Kustwacht, voeren weliswaar identiteitscontroles en controles op de rechtmatige aanwezigheid uit, maar het hiervoor noodzakelijke aanwijzingsbesluit werd pas in 2001 geslagen. Ook waren zij niet beëdigd. Zij waren daardoor toen niet bevoegd om deze taak uit te voeren. Inmiddels is dit personeel opgeleid tot buitengewoon agent van politie en heeft de beëdiging plaatsgevonden. Daarmee zijn zij bevoegd tot het verrichten van bedoelde controles. De Rekenkamer juicht het toe dat de tekortkomingen ten aanzien van de Kustwacht inmiddels zijn opgelost.

### 9.4 Organisatie en Informatisering

Er is een Task Force in het leven geroepen, gericht op de opsporing en verwijdering van illegalen. Deze leidt echter een slapend bestaan. De DAO onderhoudt op het gebied van haar toezichthoudende taak goede contacten met de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Deze contacten zijn echter gericht op individuele acties en zijn gebaseerd op goede relaties tussen functionarissen van deze diensten.
De Rekenkamer constateert dat de controle- alsmede toezichthoudende instanties niet beschikten over een controle- of toezichtbeleid noch over informatiseringsystemen voor de uitvoering daarvan. Volgens de DINA was er wel een voornemen om een toezichtbeleidsnota op te stellen; echter door de drukte tijdens de verkiezingen in 2005 en de instelling van het DIMAS erna is de opstelling achterwege gebleven. Overleg tussen verschillende overheidsinstanties omtrent gezamenlijke activiteiten, overlappende of aanpalende taken bleek nagenoeg te ontbreken.

### 9.5 Toezichtproces en -product

De toezichthoudende activiteiten behelsden niet meer dan ad hoc-activiteiten en de controles op de adequaatheid van de huisvesting ten behoeve van de inwonende dienstbode. Het opsporen van vreemdelingen van wie de vergunningen waren verlopen gebeurt slechts incidenteel nadat signalen zijn ontvangen van werkgevers of garantstellers.
Ten aanzien van het toezichtproces signaleert de Rekenkamer het ontbreken van geformuleerd beleid gericht op het realiseren van bepaalde effecten of resultaten. Het gevolg daarvan is dat acties van ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen, hoe goed ook bedoeld, niet altijd de benodigde samenhang vertonen en niet altijd tot sancties leiden. Zo voert de Arbeidsinspectie van de DAO vooral projectcontroles uit, gericht op naleving van de arbeidswetgeving. De GNC en sinds kort de CEA, thans nog ressorterende onder het KPA, daarentegen zetten juist in op verwijdering van illegale vreemdelingen. Beide instanties sluiten hun toezichthoudende activiteiten niet af met processen-verbaal, terwijl het Openbaar Ministerie juist gecoördineerde acties wil uitvoeren waarbij zowel (in overtreding zijnde) werkgevers als (illegale) werknemers worden geverbaliseerd en vervolgd. Sinds kort verleent de GNC op aangeven van het DIMAS ondersteuning bij het opsporen van vreemdelingen die geen geldige verblijfstitel hebben.

Overigens betekent het ontbreken van geformuleerde doelstellingen voor het houden van toezicht dat bijsturing van acties, gericht op het bereiken van beleidsdoelstellingen niet mogelijk is.

Evenmin kan de Rekenkamer zich voorstellen dat het KPA-streefcijfer van verwijdering van 3.000 illegalen in 2001 als beleidsdoelstelling wordt gehanteerd, terwijl de kennelijke aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt zo groot blijft dat illegale arbeid loont voor (overtredende) werkgevers en (illegale) werknemers. De uitzettingen door het KPA zijn in deze context toe te juichen maar zijn slechts een schakel in de keten en niet dé oplossing van het probleem. De voorgenomen verhoging van de administratieve boetes kan de aantrekkingskracht voor illegale werknemers doen afnemen.

Tot slot signaleert de Rekenkamer dat de beoordeelde toezichtactiviteiten kunnen winnen aan waarde door een versterking van de interne organisatie en communicatie bij en tussen de verschillende toezichthoudende instanties. Hierbij denkt de Rekenkamer aan duidelijke doelstellingen voor handhaving en toezicht en bewaking van de uitvoering van taken in dit kader. Het belang van meer en betere communicatie wordt onderstreept door het ontbreken van kennis over LAR-adviezen en rechterlijke uitspraken bij meerdere leidinggevenden en uitvoerenden.
Zoals uit voorgaande bevindingen kan worden opgemaakt is het toezicht op onderdelen in enige mate productief. Het geheel levert nog maar een geringe bijdrage aan de realisatie van het handelen van burgers en bedrijven in overeenstemming met wet- en regelgeving en de vergunningsvoorwaarden.

### 9.6 Beeld handhaving en toezicht

**Overzicht 8: Beeld handhaving en toezicht**

| Stelsel | Wet- en regelgeving | Interne voorschriften | Personeelsbeleid | Organisatie en Informatisering | Proces en product |
|---|---|---|---|---|---|
| Verblijfsvergunningen | Beperkt, administratieve boetes te laag | Onvoldoende | Onduidelijk | Beperkt | Onvoldoende |

Er is nu nauwelijks sprake van een handhaving- en toezichtbeleid. Naar de mening van de Rekenkamer moet de effectiviteit van de handhaving van en het toezicht op de onderzochte stelsels drastisch omhoog.

## 10 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en beelden uit dit onderzoek acht de Rekenkamer het van belang dat op een breed scala van aspecten gerichte en goed gecoördineerde initiatieven worden genomen. Deze zullen kunnen leiden tot versterking van de rechtmatigheid en integriteit bij de verlening alsmede handhaving van en het toezicht op vergunningen en kunnen bijdragen aan een controleerbaar en transparant werkende overheid.

Ten aanzien van het stelsel van verblijfsvergunningen komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

**Wet- en regelgeving**

- Vergroot de interne consistentie van de wetgeving door het opnemen van toetsingskaders voor de beoordeling van aanvragen.
- Streef naar standaardisering van de behandeltermijnen en naar de naleving van de regels voor rechtsbescherming.
- Geef inhoud aan de informatieplicht van de ministers en de informatievoorziening door de betrokken uitvoeringsinstanties.

**Interne voorschriften en richtlijnen**

- Stel heldere, voor maar één uitleg vatbare uitvoeringsvoorschriften op in aanvulling op en consistent met de wet- en regelgeving. Belangrijke punten van aandacht daarbij zijn de invulling van te accepteren bewijsstukken bij de toetsing van het recht op de vergunning alsmede de interne controle.
- Ontwikkel regelingen voor de afhandeling van klachten en van meldingen betreffende (poging tot) schending van de integriteit, gericht op de verbetering van de reputatie en de vergroting van het vertrouwen in de overheid.

**Personeel**

- Een voortvarende afhandeling en vaststelling van het in ontwikkeling zijnde nieuwe kader voor personeelsbeheer, waaronder wervings- en selectieprocedures, is gewenst. Ter voorkoming van ongelijke hantering van bestaande of nieuwe procedures is een centrale sturing en een duidelijke verdeling van taken tussen de DPO en de decentrale instanties van groot belang.
- Zie voor een integer ambtenarencorps toe op strikte naleving van vastgestelde herijkte personeelsprocedures, waaronder werving en selectie alsmede periodieke functioneringsgesprekken en beoordelingen, met eenduidig belegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, Verantwoording hierover moet worden afgelegd aan de voor personeelsaangelegenheden verantwoordelijke minister.
- De diensten moeten er op toezien dat bij de aanstelling van nieuw personeel door de nieuwkomer de ambtseed of -belofte wordt afgelegd.
- Ook de ontwikkeling van een gedragscode voor het overheidspersoneel verdient in dat kader aanbeveling. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan regels betreffende het aannemen van geschenken, de toelaatbaarheid van het verrichten van nevenwerkzaamheden, de afhandeling van aanvragen

betreffende (familie)relaties maar ook aan de verzorging van opleiding in verwachte gedragingen van het uitvoerend personeel en in wet- en regelgeving die specifiek zijn voor de uitvoering van hun taak.

**Organisatie en informatisering**

- De spoedige afronding van lopende projecten voor de vaststelling van taken en functies verdient aandacht. Het aanbrengen en in stand houden van functiescheidingen en de organisatie van interne controle zijn bijzondere punten van aandacht.
- Overleg tussen organisaties die raakvlakken hebben, moet worden gestimuleerd. Specifieke aandacht verdient daarbij het zo optimaal mogelijk benutten van elkaars gegevensbestanden, overigens binnen daarvoor vast te stellen spelregels. Voor de nodige coördinatie zijn naast overleg ook centraal vastgestelde uitvoeringsrichtlijnen geboden.
- Bij de praktische inzet van automatisering ter ondersteuning van uitvoerende processen is het van belang de functiescheidingen in de systemen te verankeren en de programmatuur te gebruiken voor het uitvoeren van materie-inhoudelijke controles op juistheid, bestaanbaarheid en volledigheid van te verwerken gegevens.
- De inrichting van goed gestructureerd werkoverleg met vastlegging van de gemaakte afspraken en besluiten zou een standaard onderdeel van de organisatie moeten zijn.

**Proces**

- Draag zorg voor een consequente toetsing van de bij de aanvraag ingediende gegevens indien deze gegevens het recht op de vergunning bepalen.
- De vastlegging van uitgevoerde handelingen, overwegingen ten grondslag aan beslissingen en beoordeelde bewijsstukken moeten worden verbeterd. Daarop moet consequent interne controle worden uitgeoefend.

**Product**

- De vergunningen (documenten) dienen in overeenstemming te worden gebracht met de vigerende wet- en regelgeving.

**Handhaving van en toezicht op vergunningen**

- Formuleer een toezichtbeleid waarin de nagestreefde doelstellingen worden geëxpliciteerd. Dit zal na bestuurlijke vaststelling en wettelijke verankering als basis kunnen dienen voor de bepaling van de benodigde handhaving- en toezichtmiddelen. Dit betreft onder andere:
  -- een heldere toedeling van wettelijke toezichtbevoegdheden;
  -- het formuleren en bekend maken van interne procedures en richtlijnen;
  -- het werven, selecteren en opleiden van voldoende personeel;
  -- het benutten van automatiseringsmiddelen.
- Formuleer sanctiemogelijkheden en draag zorg voor een consequente en controleerbare toepassing ervan.

De Rekenkamer beveelt aan ten aanzien van algemene beleidsterreinen:

- een geïntegreerd coherent en consistent vergunningenbeleid in het algemeen te ontwikkelen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan toelatingsbeleid voor vreemdelingen, geflankeerd door een sterk integriteits- en personeelsbeleid en ondersteund door een hecht doortimmerd en consistent automatiseringsbeleid;
- dit beleid te verankeren in een wettelijk kader alsmede voor zover nodig zorg te dragen voor aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving;
- een onafhankelijke vertrouwensfunctie in te stellen. In bijlage 6 heeft de Rekenkamer enkele aandachtspunten nader uitgewerkt;
- werk te maken van de uitvoering van integriteitonderzoeken en serieus om te gaan met de aanbevelingen naar aanleiding van deze onderzoeken en strikt sancties toe te passen bij niet naleving van de bepalingen inzake integer handelen;
- een ordelijk en controleerbaar (financieel) beheer te scheppen ter bevordering van een rechtmatige en integere verlening van vergunningen alsmede rechtmatig en integer toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden.

Daarnaast zijn nagenoeg dezelfde aanbevelingen van het eerste deelrapport vergunningen van toepassing met hier en daar accentverschuivingen op de verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen.

# 11 Reactie ministers en nawoord Rekenkamer

## 11.1 Reactie van de ministers

Het conceptrapport is op 9 januari 2007 ter becommentariëring aangeboden aan de ministers van Algemene Zaken, van Justitie alsmede van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken. De Rekenkamer heeft op 16 februari 2007 een reactie ontvangen van de laatstgenoemde minister. Hierin deelt deze minister mee dat hij op zich heeft genomen om het conceptrapport in zijn geheel van commentaar te voorzien. Dit commentaar is opgenomen in bijlage 7.
De andere ministers hebben niet gereageerd, hetgeen waarschijnlijk een resultante is van de gemaakte afspraak dat de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken het leveren van commentaar op het gehele rapport voor zijn rekening neemt. In het commentaar van deze minister wordt de Rekenkamer voor een aantal feitelijke zaken doorverwezen naar de minister van Justitie en/of naar andere diensten. In het hoor- en wederhoorstadium wendt de Rekenkamer zich echter alleen tot de verantwoordelijke minister(s) en niet tot diensten. Het is aan de minister om de feitelijke weergave van de bevindingen af te stemmen met zijn ambtgenoten en/of met de relevante diensten.

## 11.2 Nawoord Rekenkamer

Benadrukt dient nogmaals te worden dat dit onderzoek de periode beslaat vanaf 1999 tot en met februari 2006, hetgeen betekent dat het functioneren van het DIMAS niet is betrokken in dit onderzoek. Daarom kan een groot deel van het commentaar niet worden geverifieerd zonder een nieuw onderzoek te starten naar het functioneren van het DIMAS. Echter, het DIMAS is pas op 1 juli 2006 operationeel geworden hetgeen een te korte tijdspanne is om een gedegen oordeel over het functioneren van het DIMAS te vellen. Het DIMAS is de kinderziektes nog niet ontgroeid en moet de kans krijgen om deze problemen zelf op te lossen voordat de Rekenkamer een onderzoek instelt. Gezien de gesignaleerde problemen is een vervolgonderonderzoek van de Rekenkamer op redelijke termijn echter niet uit te sluiten.
Alle reeds doorgevoerde verbeteringen en de nog te nemen maatregelen om geconstateerde tekortkomingen op te heffen neemt de Rekenkamer vooralsnog voor kennisgeving aan.

Alleen daar waar verschillen van inzicht bestaan tussen de Rekenkamer en de in het commentaar verwoorde standpunten zal hieronder erop worden teruggekomen.

Het door de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken ingenomen standpunt ten aanzien van de stelling van de Rekenkamer dat aan de geldigheid van de eventueel door de minister van Justitie verleende vergunningen in de periode tussen 6 december 2005 en de inwerkingtreding van de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening Toelating en Uitzetting niet kan worden getornd deelt de Rekenkamer niet. Immers, artikel 7 van de LTU (oud) bepaalt dat de vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf wordt verleend door of namens de minister van Justitie. Met de mandatering van de verlening van verblijfsvergunningen via de ministeriële beschikking van 18 januari 2006 aan

een ambtenaar is de bij landsverordening toegekende bevoegdheid aan de minister van Justitie hem niet ontnomen.
Overigens is de bedoelde ministeriële beschikking ondertekend door de minister van Justitie ad interim, die in de persoon van de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken is verenigd. Het Landsbesluit houdende de bekendmaking van de waarneming van de bevoegdheden van de ministers bepaalt echter dat de functie van minister van Justitie in geval van ontstentenis of verhindering wordt waargenomen door de minister van Welzijnszaken. Dit landsbesluit is, voorzover de Rekenkamer bekend, niet ingetrokken. Wel is aan het begin van de regeerperiode van het kabinet Oduber IV de waarnemers van de verschillende ministers bekend gemaakt bij circulaire van 24 november 2005[7].
Bovendien is het voor de Rekenkamer de vraag of een dergelijke verstrekkende beslissing om een deel van de portefeuille van een minister over te dragen kan worden genomen tijdens een waarnemingsperiode.

Hoewel de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken stelt dat de naleving van de afspraken uit het door de minister van Justitie en die van Welzijnszaken in 2002 gesloten convenant werd voortgezet na het verlopen ervan is de Rekenkamer gebleken dat verschillende soorten aanvragen van verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen, niet voor advisering werden verzonden aan de DAO. Te denken valt onder andere aan de aanvragen voor C-modelvergunningen en voor verblijfsvergunning, gekoppeld aan werkvergunningen, voor inwonende dienstbodes de zg 'Arbeid.' vergunningaanvragen.

Voorts zouden door het DIMAS verschillende werkafspraken zijn gemaakt met verschillende diensten die ook bij de vergunningverlening betrokken zijn. Echter, deze werkafspraken zijn nagenoeg niet schriftelijk vastgelegd en/of niet geformaliseerd.

Volgens de minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken zou het DIMAS ernaar streven om wijzigingen en aanpassingen van beleidsregels conform wet en regelgeving af te kondigen en de wettelijk voorgeschreven (bezwaar)termijnen na te leven. In de praktijk levert deze naleving nog altijd grote problemen op. Zo kent het DIMAS op dit moment een achterstand van minimaal circa 500 bezwaarschriften, die moeten worden doorgeleid naar de LAR bezwaaradviescommissie.

Volgens de minister van Volksgezondheid, Administratieve, Milieu en Vreemdelingzaken is het DIMAS thans bezig met onder andere het vastleggen van processen, werkinstructies en documentatie ten behoeve van de registratie van bemiddelaars en met de opstelling van een gedragscode voor haar personeel. Deze zijn ook aanwijzingen dat het nog te vroeg is om nu al een onderzoek in te stellen naar het functioneren van het DIMAS.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen bij het DIMAS op de voet blijven volgen en zo nodig een vervolgonderzoek instellen.

---

7 De bedoelde circulaire heeft als kenmerk SMR 89/05 (MAZ/1379/05.

# Bijlage 1: Gehanteerde begrippen

**Algemeen**

De Rekenkamer acht het voor het goede begrip van dit rapport van belang de belangrijkste begrippen, zoals zij hierin worden gehanteerd, nader te omschrijven.

**Vergunning**

Van een vergunning wordt gesproken indien een bepaalde handeling die bij wet is verboden, in een individueel geval onder voorwaarden is toegestaan. De overheid geeft op basis van specifieke criteria aan wie in welke situatie en onder welke voorwaarden een ontheffing krijgt om af te wijken van de verbodsbepaling. Wanneer een vergunning is verleend kan de overheid in het kader van haar handhavings- c.q. toezichthoudende taak nagaan of de vergunninghouder zich houdt aan de voorwaarden.

**Ontheffing en vrijstelling**

De begrippen 'ontheffing' en 'vrijstelling' vormen qua betekenis het spiegelbeeld van een vergunning. Hiervan wordt gesproken indien individuele gevallen onder voorwaarden ontslagen zijn van de naleving van wettelijke verplichtingen. De overheid bepaalt dan aan de hand van specifieke criteria wie in welke situatie en onder welke voorwaarden een ontheffing of vrijstelling krijgt om af te wijken van de wettelijke verplichting. Ook wanneer een ontheffing of vrijstelling is verleend kan de overheid in het kader van haar toezichthoudende taak nagaan of de houders de voorwaarden naleven.

**Toestemming**

De overheid kan onder bepaalde voorwaarden aan verblijfsvergunningen koppelen de toestemming tot het verrichten van arbeid. De naleving van de aangegeven voorwaarden dient door de overheid te worden gecontroleerd.

**Rechtmatigheid**

De begrippen rechtmatigheid en integriteit houden nauw verband met elkaar. Niet-integer handelen kan leiden tot een onrechtmatige beslissing. Omgekeerd kunnen maatregelen die niet-integer handelen voorkomen ook het rechtmatig handelen bevorderen.

De Rekenkamer verstaat in dit onderzoek onder een rechtmatige overheidsbeslissing een beslissing die voldoet aan alle bij of krachtens (rijks)wet, landsverordening, landsbesluit houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving gestelde eisen. In de gevallen dat de overheidsbeslissing niet aan deze eisen voldoet is dus sprake van onrechtmatigheid.

**Onvolkomenheid**

Beleidsregels hoeven niet per definitie verankerd te zijn in wet- en regelgeving. Het afwijken van beleidsregels die niet bij wet- en regelgeving zijn vastgelegd en / of het nalaten van een schriftelijke vastlegging of van openbaarmaking van beleidsregels kan nimmer leiden tot onrechtmatigheid maar wel tot onvolkomenheid van een overheidsbeslissing.

**Zorgvuldigheid**

Naast de eis van rechtmatigheid geldt de eis van zorgvuldigheid. Deze eis speelt met name indien er geen aanwijzingen zijn voor de totstandkoming van overheidsbeslissingen uitgewerkt en gebaseerd op (rijks)wetgeving, landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving. De beoordeling van het totstandkomingstraject van deze beslissingen kan dan niet aan de hand van wettelijke voorschriften worden uitgevoerd. Desalniettemin kan worden onderzocht of de overheidsbeslissing in lijn met de strekking van de (rijks)wet, landsverordening, het landsbesluit houdende algemene maatregelen en de pseudo-wetgeving tot stand is gekomen. Is dat niet het geval, dan spreekt de Rekenkamer van een onzorgvuldige beslissing.

**Integriteit**

De overheid maakt bij vergunningverlening een afweging tussen het belang van een individu of een rechtspersoon enerzijds en het belang van de maatschappij anderzijds. Deze afweging dient integer te geschieden. Integer handelen betekent onder andere dat gelijke gevallen steeds op gelijke wijze worden behandeld. Niet-integer handelen leidt vaak tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor betrokken individuen en bedrijven.

Integer handelen houdt in dit verband in dat de personen en organisatie die deel uitmaken van de openbare sector zich houden aan de, aan hun functie en taak verbonden, geschreven en ongeschreven normen en dat zij hun discretionaire bevoegdheden of macht niet oneigenlijk gebruiken. Handelen in strijd met deze normen of het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden vormt niet-integer gedrag. Daarbij kunnen worden onderscheiden vormen van niet-integer handelen:

- Handelingen gericht op bevoordeling, zoals corruptie, fraude, het aannemen van geschenken en verlenen van voorkeursbehandeling, oneigenlijk gebruik of misbruik van zaken toebehorende aan de overheid ten behoeve van privé-doeleinden.
- Handelingen die het aanzien of de beeldvorming van de overheid schaden, zoals schending van ambtsgeheim en briefgeheim of het doen van schadelijke mededelingen.

## Bijlage 2: Karakteristieken verblijfsvergunningen

*Omvang vergunningstelsel:*

| | | | |
|---|---|---|---|
| Totaal aantal aanvragen verblijfsvergunningen in 2005 | | | 15.645 |
| Totaal aantal afgegeven verblijfsvergunningen in 2005: | | | 6.028 |
| Dit aantal kan worden gespecificeerd in: | | | |
| o Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd: | | *4.599* | |
| - Met toestemming tot het verrichten van arbeid: | 3.163 | | |
| - Zonder toestemming tot het verrichten van arbeid: | 1.436 | | |
| o Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd: | | *446* | |
| - Met toestemming tot het verrichten van arbeid: | 351 | | |
| - Zonder toestemming tot het verrichten van arbeid: | 95 | | |
| o Verklaring van van rechtswege toegelaten: | | *690* | |
| o Verklaring van niet-toelatingsplichtigheid: | | *293* | |

*Wettelijke basis:*

- o Landsverordening toelating en uitzetting;
- o Toelatingsbesluit;
- o Retributiebesluit en legesbesluit Directie Openbare Orde en Veiligheid.

*Betrokken diensten bij:*

- o Verlening:
  - Sedert 1 juli 2002 was de DINA belast met de afgifte van verblijfsvergunningen namens de minister van Justitie. Daarvóór was de DOOV belast met de afhandeling van de aanvragen voor verblijfsvergunningen;
  - Sedert juni 2004 was de DAO en daarvóór de DA belast met de advisering omtrent de aan verblijfsvergunningen gekoppelde werkvergunningen. De DAO/DA adviseert DINA/DOOV inzake de arbeidsmarktaspecten. Dit kan een positief of negatief advies zijn. Adviezen van de DAO/DA zijn niet bindend. De DAO/DA is op grond van het ministerraadsbesluit van 2 juli 1999 bevoegd te adviseren over arbeidsmarktaspecten bij de vergunningverlening.
  - Sedert 1 december 2005 is het DIMAS belast met de controle op de afhandeling van de aanvragen van verblijfsvergunningen al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen.

- o Handhaving en toezicht:
  - Arbeidsinspectie van DAO/DA voor het arbeidsmarktgedeelte;
  - DINA, Afdeling Immigratie en Grenscontrole en Afdeling Toezicht;
  - KPA (Immigratiedienst) tot de instelling van de DINA;
  - Kustwacht Nederlandse Antillen & Aruba.

*Verantwoordelijke minister*

Tot april 2001 : minister van Justitie en Publieke Werken

Met ingang van april 2001 : minister van Justitie

Met ingang van 1 januari 2006 : minister van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve en Vreemdelingenzaken

Belangrijkste kenmerken verblijfsvergunningen:

- Met uitzondering van de personen op wie de LTU niet van toepassing is verklaard (artikel 1) en de van rechtswege toegelaten personen (artikel 3) wordt op grond van de LTU niemand in Aruba toegelaten zonder een vergunning tot tijdelijk verblijf of tot verblijf.
- Aan de verlening van verblijfsvergunningen kunnen behalve voorwaarden betreffende de woonplaats, het uitoefenen van een bepaald beroep of bedrijf of het in dienst zijn van een bepaalde werkgever, dan wel bepalingen tot bescherming van de openbare orde, de publieke rust of veiligheid, de goede zeden of algemeen belang geen voorwaarden, beperkingen of bepalingen worden verbonden dan krachtens regeling bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen.
- De doelstelling is regulering van de toelating van vreemdelingen tot vestiging in het land Aruba, voor zover zij al dan niet via arbeid in hun levensonderhoud kunnen c.q. willen voorzien[8].
- Voorafgaand aan de vergunningverlening voor verblijf is overleg met de door de minister van Justitie aan te wijzen instanties verplicht. De minister heeft geen instanties aangewezen. Wel is ingaande 24 juni 2002 een convenant tussen de ministers van Justitie en van Arbeid, Cultuur en Sport gesloten. Hierin is overeengekomen dat alle aanvragen voor verblijfsvergunning met toestemming tot het verrichten van arbeid een advies behoeven van de directeur van de DAO.
- De directeur van de DINA stelt de vergunningen ter hand aan de vergunninghouder namens de minister van Justitie, die zelf de vergunning ondertekent.
- De verblijfsvergunning met toestemming tot het verrichten van arbeid houdt toestemming in om legaal in Aruba te verblijven en een in de vergunning bepaalde soort arbeid te verrichten bij een eveneens in de vergunning aangeduide werkgever.
- Vergunningen zijn in eerste aanleg (in het algemeen) voor 1 jaar geldig. Zonder verlenging vervalt de vergunning van rechtswege. Vergunningen kunnen worden ingetrokken.
- In het jaar 2005 zijn 6.028 vergunningen afgegeven. Een opgave van de ingetrokken vergunningen in 2005 heeft de Rekenkamer opgevraagd maar niet ontvangen.
- Vergunningbewijzen bevatten beperkt echtheidskenmerken.

Bijzonderheden: de beoogde werkgever vraagt de eerste vergunning aan. De vreemdeling wordt vergunningshouder. De werkgever tekent niet (mede) voor verleende, vervallen of ingetrokken vergunning. Bij ministerraadsbesluit van 5 februari 1999 is de DWJZ en het PBR verzocht te onderzoeken hoe de 'werkvergunningverlening' van de DOOV kan worden ondergebracht bij de DA. Hierop is met de instelling van de DINA (en nu het DIMAS) en de DAO teruggekomen.

---

8 Deze doelstelling meent de Rekenkamer te mogen afleiden uit de door de ministerraad goedgekeurde reorganisatieplannen van DAO in samenhang met de LTU en de oorspronkelijke memorie van toelichting daarop (Staten van de Nederlandse Antillen zittingsjaar 1956-1957—38).

# Bijlage 3: Aspecten en normen

**Algemeen**

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat een onderzoek bij de geselecteerde vergunningstelsels niet noodzakelijk een representatief beeld geeft van het rechtmatig en integer handelen door de overheid bij vergunningverlening in het algemeen. Om daar toch een globaal beeld over te verkrijgen heeft zij voor een aantal aspecten onderzocht welke activiteiten de afgelopen jaren overheidsbreed zijn ondernomen om tot een verbetering van het bestuur te komen. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan activiteiten op het gebied van:

- wet- en regelgeving door de Directie Wetgeving[9], ressorterende onder het ministerie van Justitie en Publieke Werken[10];
- personeelsbeleid en organisatie door de DPO en het PBR[11], vallende onder het ministerie van Algemene Zaken. Sedert 2003 worden de personeelsaangelegenheden van het ministerie van Justitie afgehandeld door het Bureau P&O van dit ministerie. Dit bureau behartigt sedert 2006 ook de personeelsaangelegenheden van ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken.
- informatisering door de DIA[12], indertijd eveneens ressorterende onder het ministerie van Algemene Zaken.

De wetgeving alsmede de interne voorschriften en richtlijnen waarmee de functionarissen hun taken moeten uitvoeren dienen zodanig te zijn dat zij een rechtmatig functioneren mogelijk maken en geen ruimte bieden voor niet-integer handelen, althans de mogelijkheden daarvan zoveel mogelijk beperken. Datzelfde geldt voor de inrichting van de organisatie en de automatisering.

**Onderzochte aspecten**

De keuze van de onderzochte aspecten is geschied met inachtneming van de aanbevelingen in het rapport 'Calidad'. Daarin wordt aanbevolen een samenhangend stelsel van maatregelen vast te stellen en tot uitvoering te brengen, ter verbetering en handhaving van de kwaliteit en de integriteit van de overheid. Een groot deel van de aanbevelingen heeft betrekking op het administratief apparaat, op de relatie tussen burger en overheid en op de politieke en bestuurlijke ambtsvervulling.

De onderzochte aspecten in het kader van de geselecteerde vergunningstelsels zijn:

1. Wet- en regelgeving;
2. Interne voorschriften en richtlijnen;
3. Personeel;

---

9 Deze directie heet sedert november 2005 de Directie Wetgeving en Juridische Zaken

10 De benaming van dit ministerie is met ingang van 1 april 2002 het Ministerie van Justitie.

11 Het Projectbureau Reorganisatie is sedert 2001 opgeheven.

12 Sinds de inwerkingtreding van de Landsverordening instelling ministeries 2001 ressorteert de DIA onder het ministerie van Onderwijs en Administratieve Zaken. Sedert de kabinetsformatie van 2005 valt de DIA onder het ministerie van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken.

4. Organisatie en informatisering;
5. Proces;
6. Product.

Deze aspecten scheppen voor de overheid de voorwaarden waarmee een rechtmatige en integere besluitvorming kan worden bevorderd. Daarom is eerst nagegaan of er met betrekking tot deze aspecten voortgang is gemaakt sinds het verschijnen van voorgenoemd rapport. Daarna worden deze aspecten evenals de totstandkomingsprocessen van de regulerende overheidsbeslissingen en de beslissingen zelf (de producten) aan de hand van een aantal indicatoren nader onderzocht.

**Gehanteerde indicatoren bij onderzochte aspecten bij verlening alsmede handhaving van en toezicht op vergunningen**

**A. Verlening van vergunningen**

***1. Wet- en regelgeving***

Bij het onderzoek naar de wet- en regelgeving betreffende de onderzochte vergunningstelsels heeft de Rekenkamer de navolgende indicatoren gehanteerd:

*Sluitendheid en consistentie van wet- en regelgeving*

Voor de sluitendheid en consistentie van wet- en regelgeving is aandacht besteed aan:

- de mate waarin de wet- en regelgeving de afhandeling van voorkomende aanvragen dekt. Voor uitvoerenden, belast met de afhandeling van en beslissing op aanvragen voor vergunning, bieden sluitende en consistente wet- en regelgeving steun bij het rechtmatig en integer afhandelen van die aanvragen en de verstrekking van vergunningen;
- de geldigheid van wet- en regelgeving alsmede de transparantie bij toedeling van bevoegdheden;
- mogelijk strijdige bepalingen in rijkswetten, landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving;
- de mogelijkheid tot intrekking van een verleende vergunning.

*Beperking geldigheidsduur vergunningen*

Beperking van de geldigheidsduur bevordert in voorkomende gevallen een periodieke herbeoordeling van het recht van de vergunninghouder / -aanvrager. Daarmee biedt de regelgeving ondersteuning aan een blijvend rechtmatig houderschap en gebruik van vergunningen. Deze periodieke herbeoordeling is met name van belang indien de criteria op basis waarvan de vergunning is verleend kunnen wijzigen.
Aan de beperking van de geldigheidsduur van vergunningen ligt ook een grens; in bepaalde gevallen moet de vergunninghouder de zekerheid kunnen krijgen dat hij het vergunningrecht gedurende een voldoende lange periode kan uitoefenen bijvoorbeeld in gevallen dat het gebruik van het vergunningrecht een belangrijke investering vergt.

*Beperking behandeltermijn aanvragen*

Duidelijkheid omtrent de maximale behandeltermijn van aanvragen voor een vergunning is van belang voor de rechtszekerheid van de aanvrager. Sinds eind 1997 biedt de LAR op dit punt een vangnet in gevallen dat de voor een vergunning specifieke wet- en regelgeving geen bepalingen hieromtrent bevat. Beperking van de behandeltermijnen biedt ook steun aan het voorkomen van willekeur en daarmee aan de integriteit van het overheidshandelen.

*Hardheidsclausules en voorwaardelijke vergunningen*

Het hanteren van hardheidsclausules en voorwaarden bij de toekenning van vergunningen dient te zijn omgeven met de nodige zorgvuldigheid. Soortgelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. De uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, en uiteraard de feitelijke toepassing, zijn van grote invloed op (het gevoel van) een integere behandeling. De Rekenkamer benadrukt hierbij dat het niet alleen gaat om de feiten, maar ook om het voorkomen van de schijn van niet-integer handelen.

*Rechtsbescherming, bezwaar en beroep*

Het garanderen van de bescherming van natuurlijke of rechtspersonen tegen nadelig handelen, in strijd met de wet- en regelgeving of algemene beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, draagt direct bij aan de rechtmatigheid en integriteit van het overheidshandelen.

*Beschikbaarheid en toegankelijkheid voor uitvoerenden en belanghebbenden*

Informatie omtrent het bestaan en de voordelen verbonden aan het houderschap voor de verschillende soorten vergunningen is van essentieel belang voor de (potentiële) aanvragers. Dit geldt evenzeer voor de te volgen procedures en gestelde voorwaarden voor het in behandeling kunnen nemen van en beslissen over aanvragen voor vergunningen. Op basis van deze informatie immers wordt de afweging omtrent het al dan niet indienen van een aanvraag gemaakt.

***2. Interne voorschriften en richtlijnen***

Bij het onderzoek naar de interne voorschriften en richtlijnen heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

*Heldere, actuele en schriftelijke vastgelegde uitvoeringsregels*

De Rekenkamer heeft met name aandacht besteed aan de nadere uitwerking van de te volgen werkwijzen, voortvloeiende uit voorschriften in wet- en regelgeving, richtlijnen en werkinstructies. Daarbij valt te denken aan de wijze van toetsing van toekenningscriteria en te accepteren bewijsstukken, maar ook aan onder andere voorschriften betreffende vastleggingen, dossiervorming, uitgevoerde werkzaamheden. Ook de standaardisering van werkwijzen valt hieronder.

*Ordelijkheid en controleerbaarheid kas- en voorraadbeheer*

Kasbeheer dat voldoet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid biedt steun aan het tegengaan van onrechtmatigheden in de aanvraagafhandeling. Duidelijkheid omtrent de vergunningtarieven, kosten verbonden aan aanvraagbehandeling, werkwijzen bij betaling, verantwoording en toezicht bevordert transparantie binnen en (deels) buiten de overheid. Bij voorraadbeheer kan worden gedacht aan het beheer

van waardepapier (zegels), maar ook aan vergunningdocumenten. Dit laatste speelt vooral als de documenten zelf van belang zijn om het vergunningrecht aan te tonen, zoals bij paspoorten.

*Beschikbaarheid en bekendheid van regels voor personeel*

Van belang voor het naleven van regels en instructies is uiteraard dat deze bekend zijn. Naast bekendmaking op zich, is ook van belang dat regels en voorschriften toegankelijk en inzichtelijk zijn. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld opname in op onderwerp toegankelijke handboeken en door hieraan aandacht te besteden in periodieke voorlichting of opleiding. Zonder ontsluiting op onderwerp kunnen instructies en regels ontoegankelijk worden en eerder in onbruik geraken.

*Voorschriften voor interne controle*

Indien een bepaalde wijze van uitvoering wordt voorgeschreven is het uiteraard van belang dat de naleving daarvan wordt gecontroleerd. Door middel van interne controle wordt (bij)sturing mogelijk gemaakt en kan de zekerheid worden verhoogd omtrent het handelen conform voorschriften en richtlijnen. Dit grijpt niet alleen in op rechtmatigheid, maar ook op integriteit. Van belang is ook dat de werkwijze voor uitvoering van interne controle zelf in voorschriften is vastgelegd.

*Regelingen afhandeling van (poging tot) schending van integriteit alsmede klachten*

Ten aanzien van (poging tot) schending van integriteit bestaan voorschriften in de LMA, inhoudende een verplichte melding daarvan aan de betrokken minister. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan ongewenste handelingen van ambtenaren, maar ook aan (pogingen tot) beïnvloeding door bijvoorbeeld vergunningaanvragers. Een registratie van dergelijke meldingen creëert inzicht en de mogelijkheid om maatregelen te nemen ter bescherming van de ambtenaar en / of het integer functioneren van de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van klachten geldt een vergelijkbare regeling. Het bevoegd gezag oftewel de dienstleiding is belast met de afhandeling van klachten betreffende de taakuitvoering door of houding van ambtenaren. Hieronder is begrepen de zorg dat de ambtenaar de stukken betreffende de klacht inziet en tekent voor gezien alsmede in de gelegenheid wordt gesteld zijn oordeel daaromtrent te geven.

*Beschikbaarheid interne regeling voor sancties in aanvulling op LMA*

De LMA geeft de basisregels voor de rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaren. Hieronder vallen onder andere de algemene verplichtingen van de ambtenaar en de sancties bij het niet nakomen van die verplichtingen. Per overheidsinstantie kan het van belang zijn de algemene verplichtingen nader in of aan te vullen. Gedacht kan worden aan nevenwerkzaamheden of -betrekkingen die in specifieke situaties of bij specifieke functies niet gewenst zijn omdat zij de integriteit van het handelen als ambtenaar in gevaar zouden kunnen brengen.

### 3. *Personeel*

Bij het onderzoek naar het personeelsbeleid en de -zorg heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

*Werving en selectie*

De gemeenschap is erbij gebaat dat bij aanstelling van personeel in overheidsdienst rekening wordt gehouden met een aantal basisprincipes, gericht op de zorg voor het benoemen van gekwalificeerd personeel op vacatures die behoren tot de vastgestelde formatie. Dit geldt niet alleen voor de instroom van personeel via benoeming maar het betreft ook de interne doorstroming naar andere functies.
Procedures voor de werving en selectie vormen een schakel in de zorg voor personeel dat voldoet aan deskundigheids- en integriteiteisen. Deskundigheid op het betreffende vakgebied, waardoor de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vaktechnisch moeten kunnen worden beheerst. Integriteit omdat juist bij vergunningverlening een correcte mentale houding (conformering aan de wet en dienstbaarheid aan het algemeen belang) vereist is. Gekwalificeerd personeel dient te voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van zowel de deskundigheid als integriteit. Om die reden is door de Rekenkamer nagegaan of *integriteit, al dan niet als standaard, een onderwerp* vormt *bij sollicitatiegesprekken.* Het selecteren op een gewenste mentale houding wordt daarnaast deels reeds ondersteund in de LMA, waarin (artikel 6, lid 1, letter a) een *verklaring omtrent het gedrag* als aanstellingseis is opgenomen. Naast deze in de wetgeving vastgelegde eis, is het van belang ook verdergaande informatie omtrent de kandidaat voor een vacature te vergaren. Immers, niet alle benodigde informatie zal uit de aangegeven verklaring behoeven te blijken: waar feiten betreffende ongewenst gedrag bijvoorbeeld niet leiden tot aangifte, tot veroordeling en tot een straf van "voldoende gewicht" zullen zij ook niet leiden tot een strafblad.
De Rekenkamer heeft vanuit deze overwegingen in het onderzoek ook aandacht besteed aan de gehanteerde wervings- en selectieprocedures waarbij als onderzoekscriteria zijn gehanteerd het in deze procedures verifiëren van opgegeven gegevens uit curricula vitae, originele getuigschriften en diploma's en het natrekken van referenties.

*Ambtseed of -belofte*

Het belang van het afleggen van de ambtseed of -belofte is dat de betrokken ambtenaar hierbij expliciet wordt geconfronteerd met de eisen die voortvloeien uit zijn aanstelling in openbare dienst. Het gaat daarbij om elementaire beginselen van rechtmatigheid en integriteit, zoals het naleven van wetten en het uitoefenen van een opgedragen taak zonder daarvoor direct of indirect beloften of geschenken te aanvaarden. De verplichting tot het afleggen van ambtseed of -belofte is ook vastgelegd in de LMA.

*Gedragscode*

Het in algemene regels vastleggen van geboden en verboden, middels een ambtseed behoeft in specifieke situaties nog niet te leiden tot volkomen duidelijkheid omtrent gewenst of ongewenst gedrag. Van situatie tot situatie kunnen verschillende eisen hieromtrent worden geformuleerd die voortvloeien uit de specifieke taken van overheidsinstanties, waaronder de verlening van vergunningen. Het vastleggen van die eisen kan plaatsvinden in verschillende vormen, hier samengevat in de term gedragscode. Het vastleggen en hanteren van een gedragscode draagt bij aan (het beeld van) integer handelen door de overheid. daarom is door de Rekenkamer nagegaan of de bij het onderzoek betrokken instanties beschikken over een gedragscode.

*Bewustwordingsproces integriteit*

Het vergroten en waarborgen van de ambtelijke integriteit is een proces van bewustwording en bewust houden. Het enkel stellen van regels en hanteren van procedures bij werving en selectie garanderen geen integer gedrag. Van belang is ook een voortdurende aandacht voor integriteit.

In beoordelingsgesprekken kan naast de standaard onderwerpen, zoals productiviteit, werkkwaliteit, opleiding en dergelijke ook aandacht worden besteed aan zaken, zoals mentaliteit, werkhouding en contact met vergunningaanvragers of -houders.

Binnen de ambtelijke organisatie kan op verschillende manieren en momenten bewust aandacht aan integriteit worden besteed. Waar het gaat om mentaliteit - dus een werkhouding, weerspiegeld in de wijze van werken - ligt het ten minste voor de hand daar in *werkoverleg en beoordelingsgesprekken* expliciet aandacht aan te geven.

Het stellen van regels, voeren van werkoverleg en houden van beoordelingsgesprekken hebben vooral een interne werking. Omdat met name bij vergunningverlening contact met belanghebbenden buiten de overheid ontstaat is het relevant ook daar helderheid te scheppen. Zo kan bekendheid naar buiten de overheid omtrent het handelen in geval van (poging tot) beïnvloeding preventief werken. Voorlichting naar vergunningaanvragers is om die reden ook in het onderzoek betrokken.

*Beheersing werkdruk*

Het op een verantwoorde wijze uitvoeren van opgedragen werkzaamheden volgens de regelgeving en interne voorschriften verlangt niet alleen kwalitatief geëquipeerd en integer personeel, maar ook voldoende personeel. Een te hoge werkdruk betekent dat, waar het gaat om bijvoorbeeld vergunningaanvragen, procedures te lang kunnen duren met alle risico's van dien op LAR-zaken wegens fictieve weigering of minder zorgvuldige behandeling van de aanvraag.

De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de noodzakelijke personeelssterkte van de betrokken vergunningverlenende instanties, maar wel gelet op het bestaan van omvangrijke werkvoorraden of achterstanden en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Dergelijke voorraden en achterstanden zijn risicoverhogende factoren en vragen om die reden om actie.

***4. Organisatie en informatisering***

Bij het onderzoek naar de organisatie en informatisering heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

*Taak- en functiebeschrijvingen*

Taak- en functiebeschrijvingen geven onder andere aan welke taken, werkzaamheden, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn ondergebracht in de onderkende functies binnen een bepaalde overheidsinstantie. Deze zijn van essentieel belang voor de werving en selectie van personeel en voor de sturing en beheersing van de uit te voeren werkzaamheden.

Duidelijke en actuele taak- en functiebeschrijvingen vormen bouwstenen voor een op haar taak berekende organisatie en dragen daarmee bij aan het voorkomen van ongewenst gedrag.

*Functiescheiding*

Scheiding van functies en daarmee van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een organisatie, is een middel om ongewenst gedrag te voorkomen en gewenst gedrag te bevorderen. Ambtenaren kunnen enerzijds in een positie komen te verkeren dat hun kennis en bevoegdheden doorslaggevend zijn voor het belang van individuele burgers of rechtssubjecten, zoals bij de uitgifte van vergunningen. In dergelijke situaties is het relevant zoveel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden om functies te scheiden, waardoor onrechtmatig of niet-integer handelen wordt tegengegaan. Anderzijds is het ook een verantwoordelijkheid van de overheid als werkgever om haar werknemers te beschermen tegen mogelijke ongewenste beïnvloeding en te behoeden voor mogelijke belangenconflicten.

*Inrichting interne controle*

Handelen conform vastgelegde taak- en functiebeschrijvingen, wettelijke voorschriften, richtlijnen en instructies mag dan de norm zijn voor elke individuele ambtenaar, het blijft mensenwerk. Waar mensen werken kunnen, bedoeld of onbedoeld, fouten worden gemaakt.

Interne controle is een middel voor de leiding in (ambtelijke) organisaties om zicht te krijgen op het handelen conform de aangegeven normen. Daarnaast kan het bestaan van interne controle een preventief effect sorteren in die zin dat het bijdraagt aan het voorkomen van handelen in strijd met de geldende normen. Op deze wijze ingezet draagt het totaal van taak- en functiebeschrijvingen, functiescheidingen en interne controle bij aan het rechtmatig en integer handelen.

*Informatisering*

De wijze waarop, al dan niet geautomatiseerd, gegevens worden verwerkt kan steun bieden aan de rechtmatige en integere verstrekking van vergunningen. Gedacht kan worden aan het inbouwen van geprogrammeerde controles in geautomatiseerde systemen, gericht op de vaststelling van het voldoen aan wettelijke vereisten.

Ook valt te denken aan de toegangsbeveiliging en verankering van maatregelen van functiescheiding en interne controle binnen het geautomatiseerde systeem, waardoor meerdere functionarissen nodig zijn om gegevens te verwerken tot, al dan niet geautomatiseerd, genomen beslissingen.

*Communicatie*

Ten aanzien van communicatie heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de interne en externe communicatie binnen de ambtelijke organisatie als geheel.

De interne communicatie - waaronder ook het werkoverleg wordt begrepen - is een middel om binnen een overheidsinstantie informatie over te dragen zoals bij het verstrekken van opdrachten, de afstemming over de uitvoering en het afleggen van verantwoording daarover. Met de externe communicatie wordt bedoeld de communicatie tussen de verschillende overheidsinstanties. Hierbij kan worden gedacht aan overleg tussen diensten in verband met taken op een bepaald terrein zoals vergunningverlening en advies of handhaving.

***5. Proces***

Bij het onderzoek naar het proces van vergunningverlening heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

*Standaard aanvraagformulieren*

Het gebruik van standaard aanvraagformulieren bevordert enerzijds een gelijke wijze van werken en anderzijds de verkrijging van alle noodzakelijke gegevens voor de afhandeling van ingediende aanvragen. Van belang daarbij is uiteraard dat alle voor de toekenning relevante wettelijke eisen worden vertaald in vragen op het aanvraagformulier. Het gebruik van standaard aanvraagformulieren kan in wet- en regelgeving zijn voorgeschreven.

*Vastlegging van uitgevoerde handelingen*

Het vastleggen van uitgevoerde handelingen, zoals beoordeling van ingeleverde bewijsstukken, maakt de aanvraagbehandeling reconstrueerbaar en controleerbaar. Vastlegging van uitgevoerde handelingen is voorts van belang voor de transparantie van het handelen van de overheid. Juist de transparantie van de bestuurlijke en ambtelijke besluitvormingsprocessen van de overheid bevordert het goed functioneren van het openbaar bestuur en daarmee (het gevoel van) integriteit.

*Controle van basisgegevens*

Bij het afhandelen van aanvragen voor vergunningen is niet alleen relevant dat noodzakelijke gegevens door de aanvragers worden opgegeven. Om een daadwerkelijk gelijke behandeling van aanvragers te kunnen garanderen, zullen deze gegevens ook op juistheid moeten worden gecontroleerd. De inrichting van het proces van aanvraagbehandeling zal daarom moeten aangeven op welke wijze en aan de hand van welke bewijsstukken de verstrekte gegevens worden geverifieerd.

*Uniforme uitvoering van voorschriften*

Uniforme uitvoering van voorschriften is een belangrijke waarborg voor de rechtsgelijkheid van aanvragers. In dit verband is vooral het standaardiseren van het behandelingsproces op zich van belang. Bij mogelijk ongelijke behandeling kan worden gedacht aan afwijkende stappen in het besluitvormingsproces, besluiten genomen door anderen dan daartoe regulier bevoegde functionarissen of afwijkingen in volgorde en doorlooptijd van behandeling.

Een specifiek onderdeel van de behandeling van aanvragen is het adviestraject. Bij het behandelen van aanvragen voor vergunning is een zorgvuldige afweging van belangen relevant. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om belangen van bestaande vergunninghouders tegenover nieuwe toetreders (vervoervergunningen), om het voorkomen van de verstoring van concurrentieverhoudingen (belastingfaciliteiten), of om de bescherming van maatschappelijke belangen, zoals evenwicht op de arbeidsmarkt (vergunning voor verblijf en werk). Waar in dergelijke gevallen om redenen van onpartijdigheid of deskundigheid is gekozen voor de inrichting van een adviestraject, is het uit het oogpunt van integriteit en rechtmatigheid van belang dat het adviestraject in alle voorkomende gevallen op een zorgvuldige wijze wordt doorlopen. Afwijkingen hiervan in individuele gevallen wekken ten minste de schijn van niet-integere besluitvorming, zeker als zij ongemotiveerd zijn of de motivering voor derden-belanghebbenden niet toegankelijk is.

Onrechtmatigheid treedt op waar wordt afgeweken van dwingende voorschriften in (pseudo)-wet- en regelgeving.

***6. Product***

Bij het onderzoek van de tot stand gekomen producten (vergunningen, toekenningen van faciliteiten, paspoorten en toestemmingen) heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

*Kwaliteitseisen vergunningdocumenten*

Onder bepaalde omstandigheden is het document, oftewel het bewijsstuk van de vergunning, van zelfstandig belang. Dit kan het geval zijn omdat het document zelf in het maatschappelijk verkeer als bewijsstuk wordt gebruikt (verblijfsvergunning, vergunning openbaar personenvervoer, (landsbesluit houdende aanwijzing van een bedrijf voor belastingfaciliteit), paspoort en garantieverklaring bij medische behandeling buitenland), of (mede) de reikwijdte van de verkregen voorrechten aangeeft.
In dergelijke gevallen is het van belang dat het gebruikte document helderheid schept over de aard en omvang van de voorrechten en niet eenvoudig falsificeerbaar is. De Rekenkamer heeft in dit verband nagegaan welke eisen in wet- en regelgeving of interne voorschriften zijn gesteld aan het document.
Uitzondering in dit verband is het paspoort, omdat het hier gaat om een document dat op koninkrijksniveau wordt geproduceerd. De Rekenkamer heeft daarnaar geen onderzoek uitgevoerd.

*Afgifte conform wet- en regelgeving*

Het afgegeven document dient uiteraard in overeenstemming met de regelgeving tot stand te zijn gekomen. Daarnaast dient het document te voldoen aan de modeleisen, zoals vermeld in de regelgeving.

*Intrekkingen*

Veelal is de instantie belast met afgifte van vergunningen, ook de instantie belast met intrekking daarvan. Bij haar onderzoek heeft de Rekenkamer nagegaan of intrekking van vergunningen voor kwam en in welke mate. Van belang hierbij is dat de regelgeving in bepaalde gevallen de intrekking van vergunningen mogelijk maakt dan wel voorschrijft.

## B. Handhaving van en toezicht op vergunningen

Bij het onderzoek naar de handhaving en het toezicht heeft de Rekenkamer dezelfde aspecten beoordeeld als bij de vergunningverlening. Deze betreffen:

- Wet- en regelgeving;
- Interne voorschriften en richtlijnen;
- Personeel;
- Organisatie en informatisering.

Daarnaast zijn ook bij de handhaving en het toezicht de processen en producten onderzocht. Dit onderzoek is voor wat betreft het handhavings- en toezichtproces beperkt gebleven tot een beoordeling van de handhavings- en toezichtplanning, de afstemming met andere handhavings- en toezichthoudende instan-

ties, de beheersing en verantwoording. Bij product heeft de Rekenkamer zich een beeld gevormd van de productiecijfers.

# Bijlage 4: Relevante wet- en regelgeving

| Afkondigingsblad | Omschrijving |
|---|---|
| AB 1989 no. 4 | Ministeriële regeling van 16 december 1988 no. 1, tot vaststelling van nieuwe modellen voor de aanvragen om vergunningen tot verblijf, tot tijdelijk verblijf en tot wijziging van de voorwaarden verbonden aan verblijfsvergunningen |
| AB 1989 no. 61 | Retributie- en legesbesluit Directie Openbare Orde en Veiligheid |
| AB 1990 no. GT 41 | Landsbesluit bevolkingsregister |
| AB 1993 no. GT 29 | Geldende tekst van de Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, 1°, van het Toelatingsbesluit |
| AB 1993 no. GT 30 | Geldende tekst van de Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 3, vierde lid, van het Toelatingsbesluit |
| AB 1993 no. GT 33 | Geldende tekst van de Landsverordening toelating en uitzetting |
| AB 1993 no. GT 41 | Geldende tekst van het Toelatingsbesluit |
| AB 1993 no. 45 | Landsverordening administratieve rechtspraak |
| AB 1995 no. 54 | Landsbesluit van 29 juni 1995 no. 1, houdende de bekendmaking van de waarneming van de bevoegdheden van de ministers. |
| AB 1996 no. 30 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 21 maart 1996 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) (nadere voorwaarden ter zake toeristisch verblijf alsmede volksgezondheid) |
| AB 1996 no. 45 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 1 augustus 1996 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) (terbeschikkingstelling ED-kaarten vanwege het Land) |
| AB 1997 no. 33 | Invoeringsverordening Landsverordening administratieve rechtspraak |
| AB 1997 no. 33A | Verbeterblad AB 1997 no. 33 |
| AB 1997 no. 34 | Invoeringsverordening Wetboek van Strafvordering van Aruba |
| AB 1997 no. 48 | Regeling waarborgsommen |
| AB 1998 no GT 22 | Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren |
| AB 1998 no. 70 | Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening |
| AB 1999 no. 12 | Landsverordening openbaarheid van bestuur |
| AB 1999 no. 24 | Landsverordening van 18 augustus 1999 tot wijziging van Wetboek van Strafrecht (AB 1991 no. GT 50) |
| AB 1999 no. 26 | Landsverordening van 30 juli 1999 houdende goedkeuring van het Reglement van Orde voor de ministerraad |
| AB 1999 no. 36 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 3 augustus 1999 tot wijziging van het Toelatingsbesluit |
| AB 1999 no. 37 | Landsverordening tot wijziging van de Comptabiliteitsverordening (AB 1989 no. 72) en de Subsidieverordening instellingen van openbaar nut (AB 1990 GT no. 34) |
| AB 1999 no. 57 | Landsbesluit van 28 oktober 1999 no. 1, houdende inwerkingtreding van de landsverordening van 22 april 1999, houdende regels inzake de openbaarheid van bestuur (Landsverordening openbaarheid van bestuur) (AB 1999 no. 12) |
| AB 2000 no. 101 | Invoeringsverordening AZV |
| AB 2000 no. 102 | Landsbesluit van 29 september 2000, houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de Landsverordening algemene ziektekostenverzekering (AB 1992 no. 18) en de Invoeringsverordening AZV (AB 2000 no. 101) |
| AB 2002 no. 33 | Landsverordening van 28 maart 2002, houdende nieuwe bepalingen inzake de instelling van ministeries (Landsverordening instelling ministeries 2001) |

| Afkondigingsblad | Omschrijving |
|---|---|
| AB 2002 no. 34 | Ministeriële regeling van 22 maart 2002 no. 38 tot wijziging van de Ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, 1°, van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 29) |
| AB 2002 no. 37 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 27 maart 2002 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) |
| AB 2002 no. 99 | Retributie- en legesbesluit DINA |
| AB 2002 no. 107 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 25 september 2002 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) (wijziging toelatingssysteem toeristen) |
| AB 2003 no. 6 | Landsbesluit van 6 februari 2003 no. 1, houdende inwerkingtreding van het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 26 september 2002 (AB 2002 no. 107) tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) |
| AB 2003 no. 32 | Landsverordening van 19 mei 2003 houdende wijziging van de Landsverordening administratieve rechtspraak (invoering hoger beroep) |
| AB 2003 no. 43 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 10 juni 2003 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) (aanpassing uitvoering visumplicht) |
| AB 2004 no. 4 | Ministeriële regeling van 16 december 2003 no. 83 tot wijziging van de Ministeriële regeling (AB 1993 no. GT 29) ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) |
| AB 2004 no. 9 | Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 6 februari 2004 tot wijziging van het Toelatingsbesluit (AB 1993 no. GT 41) (wijzigingen vrijstelling visumplicht) |
| AB 2006 no. 16 | Landsverordening van 19 mei 2006 tot wijziging van de Landsverordening instelling ministeries 2001 (AB 2002 no. 33) en de Landsverordening openbaarheid van bestuur (AB 1999 no. 12) (wijziging aantal en taakgebieden ministeries) |
| AB 2006 no. 30 | Landsverordening van 28 juni 2006 tot wijziging van de Landsverordening toelating en uitzetting (AB 1993 no. GT 33) en de Zegelverordening (AB 1998 no. GT 1) (herziening toelatingsbepalingen) |

## Bijlage 5: Gebruikte afkortingen

| | |
|---|---|
| AB | Afkondigingsblad van Aruba |
| AO | Administratieve Organisatie |
| AZV | Algemene Ziektekostenverzekering |
| BAS | Basis Administratie Systeem |
| BBSB | Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister |
| BIKA | Bestuurlijke Informatievoorziening en Kantoorautomatisering |
| Bureau P&O | Bureau Personeel en Organisatie van het ministerie van Justitie |
| CAD | Centrale Accountantsdienst |
| CBJAZ | Centraal Bureau Juridische en Algemene Zaken |
| CEA | Cuerpo Especial Arubano |
| CRV | Centrale Registratie Vergunningen |
| DA | Directie Arbeid |
| DAAS | Directie Arbeid Administratie Systeem |
| DAO | Directie Arbeid en Onderzoek |
| DBOZ | Directie Bedrijfsvoering en Organisatiezaken |
| DEZHI | Directie Economische Zaken, Handel en Industrie |
| DIA | Directie Informatievoorziening en Automatisering |
| DIMAS | Departamento pa Integracion, Maneho y Admision di Stranheronan |
| DINA | Directie Immigratie en Naturalisatie Aruba |
| DOOV | Directie Openbare Orde en Veiligheid |
| DOPV | Directie Openbaar Personenvervoer |
| DPO | Directie Personeel en Organisatie |
| DWJZ | Directie Wetgeving en Juridische Zaken |
| FDA | Fondo Desaroyo Aruba |
| GNC | Guarda Nos Costa |
| IASA | Instituto Arubano di Seguridad y Alarma |
| IC | Interne Controle |
| ID-kaart | Identiteitskaart |
| ICT | Informatievoorziening, automatisering en communicatietechnologie |
| KIA | Korrektie Instituut Aruba |
| KPA | Korps Politie Aruba |
| LAR | Landverordening Administratieve Rechtspraak |
| LMA | Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht |
| LOB | Landsverordening Openbaarheid van Bestuur |
| LTU | Landsverordening Toelating en Uitzetting |
| NAVAS | Nieuw Arubaans Vreemdelingen Administratie Systeem |
| PBR | Projectbureau Reorganisatie |
| Rekenkamer | Algemene Rekenkamer Aruba |
| RvO | Reglement van Orde |

| | |
|---|---|
| VDA | Veiligheidsdienst Aruba |
| VNO | Vertegenwoordiger van Nederland te Oranjestad |

# Bijlage 6: Aandachtspunten bij eventuele instelling van vertrouwensfunctie

**Inrichting vertrouwensfunctie**

Een vertrouwensfunctie is een functie welke is ingesteld om ambtenaren die kennis hebben van niet-integer handelen van andere ambtelijke medewerkers of organisaties (en eventueel van bestuurders), in staat te stellen deze informatie door te geven, opdat corrigerende actie kan worden ondernomen. Deze definitie, ontleend aan het rapport 'Calidad', maakt duidelijk dat instelling van een vertrouwensfunctie de bedoeling heeft signalen omtrent (mogelijk) niet-integer gedrag te kanaliseren, te onderzoeken en zo nodig acties te kunnen ondernemen.

Het nut en de noodzaak van de inrichting van een vertrouwensfunctie acht de Rekenkamer zonder twijfel aanwezig. Daarbij gaat het niet alleen om bewezen niet-integer (lees: strafrechtelijk vervolgbaar) gedrag, maar ook en misschien wel in de eerste plaats om de burgers meer zekerheid te verschaffen over ambtelijke en bestuurlijke integriteit. In toenemende mate berichten kranten over gevallen die de integriteit van de Arubaanse overheid en het overheidshandelen ter discussie stellen. Of het daarbij nu gaat om een gebrek aan informatie over de werkelijke achtergronden van beslissingen, of om (mogelijk) feitelijk in strijd met wettelijke regels of fatsoensnormen genomen beslissingen is minder relevant. Relevant is wel dat signalen over mogelijk niet-integere besluitvorming niet worden genegeerd of ontkend, maar op hun juistheid worden onderzocht.
Openheid van dergelijk onderzoek, en zo nodig van genomen corrigerende acties, is van belang voor het vertrouwen van de burgers in de overheid.

In het kader van de integriteitbevordering is daarvoor in Nederland bij elk ministerie een vertrouwenspersoon aangesteld. Het simpelweg kopiëren van deze werkwijze lijkt echter niet te zullen leiden tot de meest effectieve aanpak. Alleen al het verschil in omvang van Arubaanse en Nederlandse ministeries noopt binnen Aruba tot een eigen bezinning op de aanpak van deze problematiek. Daar komt zeker bij dat de organisatie van het bestuurlijk en met name het ambtelijk apparaat binnen Aruba zodanig afwijkt van die in Nederland dat ook hiermee rekening dient te worden gehouden. Het ontbreken van een ambtelijke coördinatiepunt voor alle Arubaanse ministeries, betekent dat hiërarchische ambtelijke bevoegdheidslijnen beperkt zijn tot afzonderlijke diensten en directies binnen een ministerie.

Een ander in de ogen van de Rekenkamer in dit kader minstens zo relevant verschil tussen de Arubaanse en Nederlandse overheidsinrichting (ambtelijk en bestuurlijk apparaat) is de mate waarin beslissingsbevoegdheid over individuele kwesties, zoals vergunningverlening, bij het ambtelijk dan wel bestuurlijk deel van het overheidsapparaat is belegd. In de Arubaanse opzet is deze beslissingsbevoegdheid veelal toebedeeld aan ministers. Delegatie (wettelijk vastgelegd, dan wel op de wet gebaseerd) van bevoegdheden van ministers aan ambtenaren is in Aruba een veel minder algemeen gehanteerd middel van bevoegdheidstoedeling dan in Nederland. Het onderbrengen van een vertrouwensfunctie binnen het ambtelijk apparaat, en met name de ondergeschiktheid van een vertrouwensfunctionaris aan een minister of de ministerraad, brengt deze functie daarmee in een ongewenste en mogelijk onwerkbare positie.

Deze verschillen vragen aldus om een eigen Arubaanse aanpak van het integriteitvraagstuk in het algemeen en de inrichting van een eventuele vertrouwensfunctie in het bijzonder.

Hoewel de Rekenkamer niet wil pretenderen een oplossing voor de problematiek te hebben, wil zij op grond van dit onderzoek naar de verlening van vergunningen en het houden van toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden wel een aantal aandachtspunten meegeven. Deze aandachtspunten hebben betrekking op:

- onafhankelijkheid van een eventuele vertrouwensfunctie;
- bekendheid van de functie binnen en buiten de overheid;
- openbaarheid van resultaten van het werk van de vertrouwensfunctie;
- afhandeling van mogelijke aanbevelingen van de vertrouwensfunctie.

Tevens merkt de Rekenkamer op dat bij het onderzoek is gebleken dat noch op het niveau van ministeries, noch op het niveau van diensten of directies reeds vertrouwensfuncties waren ingesteld.

**Onafhankelijkheid vertrouwensfunctie**

Een vertrouwensfunctie kan alleen vertrouwen genieten indien zij onafhankelijk kan opereren van degene die het betreft. Tegen de achtergrond van de resultaten van het onderzoek naar de verlening van vergunningen en het toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden betekent dit onafhankelijkheid van de ambtelijk, maar ook van de bestuurlijk beslissingbevoegden.

**Bekendheid vertrouwensfunctie binnen en buiten de overheid**

De effectiviteit van een vertrouwensfunctie vraagt om bekendheid. Een niet voldoende bekend meldpunt zal geen of weinig meldingen krijgen. In dit verband wijst de Rekenkamer op het bestaan van een nog niet breed bekend gemaakte[13] zogenaamde 'tiplijn' bij de Veiligheidsdienst Aruba (VDA). De onbekendheid van deze tiplijn betekent dat er nu nog nauwelijks gebruik van wordt gemaakt.

Overigens heeft het hoofd van de VDA aangegeven dat in zijn ogen een vertrouwensfunctie voor meldingen van mogelijke integriteitschendingen niet bij de VDA zou moeten worden gepositioneerd, maar dat de VDA wel een rol zou kunnen spelen bij het onderzoek in specifieke situaties. In deze lijn acht de Rekenkamer het van belang dat contacten tussen diensten, directies of instanties, betrokken bij onderzoek naar (mogelijk) niet-integer gedrag, worden geformaliseerd.

**Openbaarheid resultaten en afhandeling aanbevelingen**

Openbaarheid is van belang voor het vertrouwen van de burger in het handelen van de overheid. Het rapport 'Calidad' zegt hierover dat het handelen van de overheid en haar vertegenwoordigers inzichtelijk moet zijn voor belanghebbenden en of anderszins betrokken burgers: "De burger heeft er recht op te (kunnen) weten wat de overheid doet of voornemens is te doen." Waar dat overheidshandelen aan onderzoek wordt of is onderworpen op grond van vermoedens van niet-integer handelen, geldt dit in versterkte mate. Immers, daar staat juist het vertrouwen van de burger in zijn overheid ter discussie.

---

[13] Het hoofd van de VDA heeft aangegeven het bestaan van de tiplijn algemene bekendheid te willen geven zodra de nieuwe Landsverordening Veiligheidsdienst van kracht wordt. Deze landsverordening is per 18 augustus 2003 van kracht geworden. De tiplijn van de VDA geniet echter nog geen algemene bekendheid.

Herstel of versterking van dat vertrouwen door maatregelen als instelling van een vertrouwensfunctie is aldus in bijzondere mate gebaat bij openheid en het afleggen van verantwoording; verantwoording over de resultaten van onderzoek naar meldingen van mogelijk niet-integer gedrag, maar ook over de maatregelen die worden genomen om feitelijk geconstateerde problemen te corrigeren en de effecten die deze maatregelen sorteren.

Op basis van de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek acht de Rekenkamer het van belang dat initiatieven worden genomen ter (verdere) versterking van de rechtmatigheid en integriteit bij de verlening van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden. Wetgeving, organisatorische inrichting en uitvoering kunnen worden verbeterd waardoor de verlening van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden, op een meer ordelijke, controleerbare en transparante wijze kunnen plaatsvinden.

**Bijlage 7:** **Commentaar van de verantwoordelijke minister**




Aan: de Algemene Rekenkamer Aruba
L. G. Smith Blvd. 26
Oranjestad - Aruba

| Uw kenmerk: | Uw brief: | Ons kenmerk: |
|---|---|---|
| 0030/07.004 | 9 januari 2007 | MVM-WVV. 57/07 |

**Onderwerp:** Conceptrapport Vergunningen, deel II **San Nicolas,** 15-2-2007

Mijne Heren,

De minister van Justitie heeft mij uw bovengenoemd schrijven doen toekomen, alsmede uw conceptrapport inzake vergunningen.

Vooropgesteld zij dat diverse passages in het rapport de periode betreffen, die vooraf ging aan mijn aanwijzing als minister belast met Vreemdelingenzaken.
Voor eventueel commentaar of reactie op die passages verwijs ik U naar de minister van Justitie, die eerder met Vreemdelingenzaken belast was.

**2. Algemene maatregelen ter bevordering deugdelijk bestuur**

***2.1 Wet- en regelgeving (t.b.v. de overheid in het kader van integriteit)***
*Met betrekking tot de limitatieve voortvarendheid tot het in stand brengen van belangrijke wet- en regelgeving in het kader van het rapport 'Calidad' is een vraag die ten grondslag ligt bij de ministerraad.*

***2.2 Personeelsbeleid en –organisatie (t.b.v. het overheid in het kader van integriteit)***
*Met betrekking tot het Projectbureau Reorganisatie (PBR) belast met de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport "Calidad" o.a: doorlichting organisatie op kwetsbare handelingen en koppeling vastgestelde formatie zijn vragen die ten grondslag liggen bij de ministerraad.*

***2.3 Informatisering (t.b.v. het overheid)***
*De vraagstelling op de genoemde tekortkomingen in het kader van algemene overheids informatie- en automatiseringsbeleid o.a. onvoldoende investeringsmiddelen, gefragmenteerde ICT investeringen en personeelsbezettingen zijn vragen die ten grondslag liggen bij de ministerraad.*

## 3. Wet- en regelgeving

n.b. : vanaf dit punt heeft het onderzoek betrekking op het oude LTU (vóór 28 juni 2006).

### 3.1 Sluitendheid en consistentie

***Verlenging vergunningen door of namens de minister van Justitie***

*De Algemene Rekenkamer stelt: "Aan de geldigheid van de op deze wijze afgegeven vergunningen kan naar de mening van de Rekenkamer niet worden getornd".*
*Dit commentaar is niet juist; het afgeven van o.a. vergunningen was rechtmatig aangewezen via een submandatering van de Minister van Justitie aan de ambtenaar, belast met de voorbereiding van de instelling van de DIMAS, en zulks tot de introductie van de nieuwe LTU op 1 juni 2006.*

***Rol Directie Arbeid en Onderzoek (DAO) bij verlening verblijfsvergunningen, gekoppeld aan werkvergunningen.***

*De Rekenkamer stelt dat geen wettelijke invulling is gegeven aan artikel 7, lid 3, van de LTU: "Geen vergunning wordt verleend alvorens met door de minister van Justitie aan te wijzen instanties overleg is gepleegd."*
*Ook dit commentaar is niet juist: de aanwijzing is opgenomen in het convenant ingaande 24 juni 2002 die op 24 maart 2003 verlopen is. Er zijn echter na deze datum afspraken gemaakt om het convenant te blijven hanteren, welke afspraken niet formeel op ministerieel niveau werden vastgelegd.*
*De DIMAS heeft een nieuwe protocol/overeenkomst ontworpen, welke bij de DAO ter ondertekening ligt.*

De constatering van de Rekenkamer dat de Minister van Justitie beslissingen nam op aanvragen zonder dat advies bij de DAO was ingewonnen en ingrijpend was in het besluitvormingsproces omtrent verblijfsvergunningaanvragen, *dient aan de Minister van Justitie te worden voorgelegd.*
*Ook v.w.b. de opmerking van de Rekenkamer over de gepubliceerde beleidsregels die op het punt van de voorwaarden tot toelating in strijd zouden zijn met de bepalingen van de LTU (artikel 20 lid a), dient de minister van Justitie te worden benaderd (blz. 14).*

***Samenwerking bij verlening verblijfsvergunning betrokken diensten***

De constatering dat tot eind 2005 nog geen regelgeving bestond omtrent de informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsinstanties die van belang zijn voor de vergunningverstrekking, *dient wederom aan de minister van Justitie te worden voorgelegd (blz. 14).*
*De DIMAS heeft diverse banden met andere overheidsdiensten gelegd ten behoeve van ondersteuning.*

***Zwitsers model***

*Voor de wijzigingen (verlengingen) die in strijd zouden zijn met de beleidsregels (tevens niet gepubliceerd), wordt verwezen naar de minister van Justitie (blz. 15).*
*De DIMAS streeft ernaar wijzigingen en aanpassingen conform wet- en regelgeving af te kondigen.*

***Bemiddelaars***
*Ultimo 2005 zijn de eisen aan de bemiddelaars nog niet formeel vastgesteld; ook in deze dient te worden verwezen naar de minister van Justitie (blz. 15).*
*De DIMAS is thans doende met het vastleggen van processen, werkinstructies en documentatie ten behoeve van de registratie van consultants (bemiddelaars).*

**3.2 Beperking behandeltermijn aanvragen**
*De DIMAS verbindt zich te waarborgen dat de adviezen van de DAO binnen de 6 weken termijn worden afgegeven.*

**3.3 Hardheidsclausules en voorwaardelijke vergunningen**
*In de LTU zijn geen hardheidsclausulebepalingen opgenomen (blz. 16); in deze ware DWJZ of Raad van Advies te worden benaderd.*

**3.4 Rechtsbescherming**
De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften die bij de LAR belanden, is bijna 9 maanden. Veelal is sprake van een fictieve weigering. Dit probleem is reeds enige jaren geleden aangekaart door de LAR maar een oplossing hiervoor is nog niet gevonden. (blz. 16)
*Thans streeft de DIMAS ernaar een beslissing te nemen binnen de voorgelegde behandelingstermijn.*

**3.5 Beschikbaarheid (blz.17)**
*De DIMAS zorgt ervoor wijzigingen en aanpassingen af te kondigen conform wet- en regelgeving.*
*Tevens is de DIMAS doende met het opzetten van een intranet en een website ten behoeve van interne en externe gebruikers die over diverse informatie dienen te beschikken in het kader van de vreemdelingenketen.*
*Eén van de beoogde doelstellingen van de DIMAS is het publiceren van jaarverslagen. Een jaarverslag zal inzicht geven over actuele beleid, constante jurisprudentie en statistische cijfers.*

**4. Interne voorschriften en richtlijnen**

**4.1 Helderheid**
*Plaats van indiening aanvraagformulieren*
Met betrekking tot het commentaar dat "Verzoeken die via de minister van Justitie werden ingediend en doorgeleid naar de DINA ter afhandeling, zonder dat de aangewezen instantie (DAO) zich… " *wordt wederom naar de minister van Justitie verwezen.*
*Thans mogen alléén aanvragen via de DIMAS ingediend worden.*

*Afhandeling aanvragen*
Bij de DINA ontbraken voor de afhandeling van de verschillende soorten aanvragen heldere voorschriften voor de dossiervorming en voor de vastlegging van gegevens in het NAVAS: *de minister van Justitie ware hieromtrent te worden benaderd.*
*De DIMAS legt thans processen en werkinstructies vast.*

Bij de DAO zijn de interne richtlijnen voor de afhandeling van de adviesaanvragen nog niet schriftelijk vastgelegd: *de betreffende dienst ware - zo nog nodig - hieromtrent te worden benaderd.*
*Thans zijn er goede afspraken gemaakt tussen de DIMAS en de DAO ten behoeve van de afhandeling van de adviesaanvragen.*

*C-modelvergunning*
De zogenaamde C-modellen waren oorspronkelijk alleen bedoeld voor buitenlandse werknemers ten behoeve van de olieraffinaderij Coastal. De voorschriften om in aanmerking te kunnen komen en de voorwaarden waaronder het C-model werd verstrekt, zijn niet eenduidig. Bovendien kwamen allerhande beroepen hiervoor in aanmerking. Tevens werd het verblijf van maximaal 11 maanden overschreden door verlengingen toch toe te staan; . *hieromtrent dient de minister van Justitie te worden benaderd.*
*Het C-model vergunningen is intussen afgeschaft.*

**4.2 Beschikbaarheid**
De DIMAS is doende met het opzetten van een intranet en een website ten behoeve van interne en externe gebruikers die over diverse informatie wensen te beschikken in het kader van de vreemdelingenketen.
*Voor intern gebruik zijn diverse handleidingen met werkinstructies opgesteld ter bevordering en verbetering van de werkwijze en de waarborging van de functiescheiding.*

**4.3 Orderlijkheid en controleerbaarheid**
*Primaire vastlegging aanvraagformulier*
Ingekomen aanvraagformulieren worden niet in het postregister ingevoerd. Dit leidt ernaar toe dat vergunningaanvragers vaak moeten terugkomen om ontbrekende documenten in te dienen.
*Als een voorwaarde bij het indienen van verzoeken voor een vergunning bij de DIMAS wordt gesteld, dat alléén verzoeken die volledig zijn, in behandeling worden genomen. Wanneer bij weigering voor in behandeling nemen en ontvangst van een incomplete dossier een aanvrager toch gebruik wilt maken van het petitierecht, dient hij/zij een indieningbewijs te ondertekenen ter kennisgeving dat hij/zij binnenkort een afwijzende beschikking zal ontvangen.*

Archivering
De archivering bij de DINA en de DAO liet zeer te wensen over.
*In het kader van de ondersteuning van de DIMAS door de IND om de geërfde achterstanden van de DINA aan te pakken en onder verwijzing naar het Plan van Aanpak d.d. 31 mei 2006, vloeide voort het archiefbeleid van de DIMAS ten behoeve van verbeterde bedrijfsvoering, transparante verantwoording en bewijsvoering en historisch belang.*

*Samenwerking*
De informatievoorziening van belang voor verblijfsvergunningen tussen de diverse overheidsdiensten vertoont tekortkomingen, bijv. een vreemdeling ontvangt een positieve beschikking na zijn veroordeling en uitzitting van zijn straf in het KIA. Vreemdelingen verkrijgen automatisch een verblijfsvergunning op basis van de Vestigingsverordening bedrijven. Verblijfsvergunningen worden verleend aan personen die niet bekend zijn als werknemers in het loonbelastingplichtigenbestand van de Inspectie der Belastingen.
*De DIMAS is begonnen met een ketenpartnersoverleg dat voorziet in informatieuitwisseling tussen de betrokken diensten. Tevens wordt thans voor het indienen van een aanvraag als voorwaarde gesteld de overlegging van een JDD-verklaring of een bewijs om-*

*trent het gedrag. Met de SIAD is afgesproken dat alle verzoeken vooraf betaald zullen worden alvorens deze in behandeling genomen kunnen worden bij de DIMAS*

**4.4 Interne controle**
Er dienen schriftelijk vastgelegde voorschriften te zijn voor de uitvoering van interne controle.
*In de nieuwe organisatie DIMAS is een formeel interne controle functie ingericht die specifiek belast is met de controle van behandelingen en uitvoering van aanvragen, en verantwoordelijk is voor de waarborging van werkprocessen, risicobeheersings- en controlesystemen, toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving en het toezicht op de werking van gedragscode.*

**4.5 Schendingen en klachten**
Er dienen voorschriften te zijn voor de interne afhandeling van (poging tot) schending van de integriteitregels en voor de afhandeling van klachten.
*De DIMAS heeft alle procedures en werkinstructies vastgesteld die in het kader van het vergunningstelsel vallen, o.a. het vaststellen van een klachtenprocedure.*

## 5 Personeelsbeleid

**5.1 Werving en selectie**
De DINA beschikt vanaf begin 2005 over door de minister van Justitie goedgekeurde functiebeschrijvingen maar niet over schriftelijk vastgelegde wervings- en selectie-procedures.
*Na de formatie van het Kabinet Oduber IV en het besluit om de minister van Volksgezondheid en Administratieve Zaken tevens te belasten met vreemdelingenzaken, is besloten om, naar aanleiding van geconstateerde knelpunten in de uitvoering van de DINA, een nieuwe organisatie in te stellen. Vooruitlopend op de wijziging van het instellingsbesluit ministeries werd het rapport "Organisatiebeschrijving DIMAS" opgesteld dat een korte organisatiebeschrijving per afdeling, een organogram, een overzicht van functies, de formatie met functiewaarderingen, de functiebeschrijvingen en de werving- en selectieprocedure van de DIMAS beschrijft.*

Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer bleek ook dat ministers personeelsleden - soms zonder voorafgaand overleg - plaatsen op de directies, belast met uitvoering van de verblijfsvergunningen, al dan niet gekoppeld aan werkvergunningen. Dergelijke beslissingen doorkruisen het wervings- en selectiebeleid van de desbetreffende organisaties en kunnen een negatief effect hebben op de uitvoering van de werkzaamheden.
*Het huidige personeel van de DIMAS is geplaatst conform voorgeschreven procedures.*

**5.2 Ambtseed of –belofte**
Bij de DAO heeft nog geen beëdiging plaatsgevonden van het na juni 2000 in dienst genomen personeel. *Hieromtrent wordt verwezen naar de betreffende dienst.*

**5.3 Gedragscode**
Een gedragscode voor de bevordering van integer handelen bleek nog geen gemeengoed.
*De DIMAS is doende met het opstellen van een gedragscode voor het personeel van de DIMAS. Tevens is een aantal cursussen met betrekking tot ambtelijke integriteit ingepland voor het jaar 2007.*
*Bij de instelling van de DIMAS en op advies van de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) zijn er functies aangemerkt als vertrouwensfuncties in het kader van de integriteitbevordering.*

### 5.4 Bewustwordingsproces integriteit

Aandacht aan het integriteitaspect wordt tijdens diverse gesprekken nog niet besteed.
*Thans is één van de belangrijkste doelstellingen van de DIMAS integriteitbevordering die de burgers ambtelijke en bestuurlijke integriteit waarborgt. Deze integriteitsbewustwording maakt onderdeel uit van de opbouw van de nieuwe organisatie.*

## 6. Organisatie en informatisering

### 6.1 Taak- en functiebeschrijving

Bij de DINA kwam het voor dat het Bureau van de minister van Justitie – buiten de directeur van de DINA om – directe contacten inzake de afhandeling van verblijfsvergunningaanvragen onderhield met bepaalde medewerkers die niet door de directeur van de DINA waren aangewezen. Hiermee werden de hierarchische verhoudingen op ongewenste wijze doorbroken.
*Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de minister van Vreemdelingenzaken en de directie van de DIMAS. .*

### 6.2 Functiescheiding

Geconstateerd is dat personeelsonderbezetting in de praktijk beperkingen oplegt aan de mogelijkheden om functies daadwerkelijk te scheiden. Dit laatste wordt extra nijpend als bijvoorbeeld bij de DINA twee van de vier IC-medewerkers worden ingezet voor de afhandeling van aanvragen, in plaats van voor de controle daarop.
*Er zijn procesbeschrijvingen met werkinstructie vastgelegd ter waarborging van functiescheiding en voortvloeiende verplichtingen en rekenschap.*

### 6.3 Interne controle

De afdeling IC functioneert nog niet bij gebrek aan gekwalificeerde personeelsleden. Een opzet van verbijzonderde interne controle, welke met name bij massale gegevensverwerking en vergunningverlening zinvol kan zijn, heeft de Rekenkamer noch bij de DINA noch bij de DAO aangetroffen.
*De nieuwe formatie bevat een formele functie van Interne Controleur die voor voorbereidingen, ontwikkeling en voor uitvoering en evaluatie van het interne controlebeleid en de administratieve organisatie dient zorg te dragen.*

### 6.4 Informatisering

De vergunning verlening gebouwde systeem bevat geen ingebouwde controlemaatregelen. Controle op de vastleggingen in de bestanden vond niet plaats en bevatten meermalen onvolledige en onjuiste vastleggingen. Er is geen verankerde functiescheiding in het NAVAS. Alle betrokken functionarissen kunnen concept vergunningen opmaken en uitprinten. Er is geen controle uitoefening op het aantal uitgeprinte vergunningen. Bepaalde velden in het NAVAS worden gewist door de systeembeheerders, mits betalingen hebben plaatsgevonden. Het wissen van velden door de systeembeheerders worden soms mondeling verstrekt. De systeembeheerder en zijn assistent gebruiken een user-id.
*Het verouderde informatie systeem is slecht: aan de vervanging wordt prioriteit gegeven.*

### 6.5 Werkoverleg

Overleg tussen verschillende overheidsinstanties omtrent gezamenlijke activiteiten, overlappende of aanpalende taken bleek niet structureel te worden toegepast. Zo er al overleg plaatsvindt dan geschiedt dit op ad hoc basis.
*De DIMAS is waar en zonodig in contact met de diverse, bij e.e.a. betrokken diensten e.d.*

## 7 Proces vergunningverlening

### 7.1 Standaard aanvraagformulier

De door de DINA gebruikte standaardaanvraagformulieren wijken af van de wettelijk voorgeschreven modelaanvraagformulieren. De gevraagde informatie op de gehanteerde standaardformulieren gaat op sommige punten minder ver en op andere punten verder dan wettelijk is voorgeschreven.
*Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie..*

### 7.2 Vastlegging van uitgevoerde handelingen

Bij onderzoek van een aantal risicovolle toekenningscriteria bleek dit te leiden tot onrechtmatige verlening van vergunningen of tot verstrekking van vergunningen van een onjuiste soort. Het NAVAS vertoont vele gebreken. Een vergunning voor arbeid in dienstbetrekking kon betrokkene binnen vijf jaar van functie veranderen. Tevens in NAVAS ontbreken volgnummers. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie.*
*Het voornemen is om het verouderde automatiseringssysteem te vervangen.*

### 7.3 Controle van basisgegevens

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat aanvragers van verblijfsvergunningen diverse keren moeten terugkomen omdat de door hen ingediende bewijsstukken of onvolledig of ondeugdelijk zijn. Ook na aanschrijving door de DINA bleek dat er sprake was van onvolledige en/of ondeugdelijke bewijsstukken omdat de DINA zelf in de aanschrijving naar de vergunningsaanvrager toe bepaalde zaken niet had aangekaart. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie..*

### 7.4 Uniforme uitvoering van voorschriften

Bij de vergunningverlening komen rechtmatigheidsproblemen voor doordat wordt gehandeld op basis van beleidsvoorstellen en –beslissingen die afwijken van formeel geldende regelgeving. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie.*

### 7.5 Interne controle

Bij de DINA bestaat er geen schriftelijk vastgelegd werkplan; evenmin is er controle op de voortgang in de afhandeling van vergunningenaanvragen, noch op teamniveau noch op teamlidniveau.
*De toenmalige functie van interne controle van de DINA omvatte meer de inhoudelijke uitvoeringstaken, zoals het in behandeling nemen en verwerken van vergunningsaanvragen. Er bestond geen echte interne controle per definitie.*
*De nieuwe formatie bevat een formele functie van Interne Controleur die voor voorbereidingen, ontwikkeling en voor uitvoering en evaluatie van het interne controlebeleid en de administratieve organisatie dient zorg te dragen.*

## 8 Vergunning

### 8.1 Afgifte conform wet- en regelgeving

In de praktijk hanteert de DINA een zelf ontworpen standaard. Dit standaardmodel bevat een beperkt aantal falsificatie-beperkende echtheidskenmerken. Deze hebben niet kunnen voorkomen dat er falsificaties in omloop zijn.
*Het voornemen is om de huidige vergunning te vervangen door een ID-kaart technologie die bescherming biedt tegen fraude en vervalsing. Dit systeem zal gekoppeld moeten zijn aan de vervanging van het oude NAVAS-systeem.*

Bij negatieve adviezen door de DAO leidde dit in enkele honderden gevallen tot herzieningsverzoeken via het Bureau van de minister van Justitie. Dergelijke verzoeken werden door de DINA niet opnieuw naar de DAO gezonden voor advies. Tenslotte bleken vergunningsvoorwaarden in vergelijkbare gevallen op hetzelfde moment, of bij dezelfde vergunninghouder op achtereenvolgende momenten, niet altijd consistent te zijn. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie.*

## 9 Handhaving en Toezicht

### 9.1 Wet- en regelgeving

Een opgave van de ingetrokken vergunningen in 2005 heeft de Rekenkamer ondanks haar verzoek hiertoe, niet ontvangen. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie.*

### 9.2 Interne voorschriften en richtlijnen

Interne voorschriften en richtlijnen ten behoeve van de toezichthoudende taak ontbraken bij de DINA. *Hieromtrent wordt verwezen naar de minister van Justitie..*

### 9.3 Personeelsbeleid

*Heeft betrekking op Guarda nos Costa (GNC), Cuerpo Especial Arubano (CEA) en Instituto Arubano di Seguridad y Alarma (IASA), naar welke diensten dan ook wordt verwezen..*

### 9.4 Organisatie en Informatisering

Overleg tussen verschillende overheidsinstanties omtrent gezamenlijke activiteiten, overlappende of aanpalende taken bleek nagenoeg te ontbreken.

*De DIMAS onderhoudt goede relaties met andere diensten in het kader van informatie uitwisseling. Tevens bestaat inmiddels gestructureerd overleg ter verbetering van de samenwerking. Daarnaast is er het ketenpartnersoverleg welke samenwerkingsinitiatieven waarborgt op het gebied van beleidsvoorstellen en wetgeving. Er is ook periodiek bilateraal overleg tussen verschillende overheidsdiensten en de DIMAS.*

### 9.5 Toezichtproces en –product

*Voor eventueel commentaar wordt verwezen naar de minister van Justitie, c.q. de betreffende diensten.*

**10. Aanbevelingen:** *Van de aanbevelingen is nota genomen.*

Ik vertrouw u naar genoegen te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

drs. C.A.S.D. Wever
Minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve- en Vreemdelingenzaken

Cc: Ministerie van Justitie
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
DIMAS